

Predella journal of visual arts, n°38, 2015 - Miscellanea / *Miscellany* ■

www.predella.it / predella.cfs.unipi.it

Direzione scientifica e proprietà / *Scholarly Editors-in-Chief and owners:*
Gerardo de Simone, Emanuele Pellegrini - predella@predella.it

Predella pubblica ogni anno due numeri online e due numeri monografici a stampa /
Predella publishes two online issues and two monographic print issues each year

Tutti gli articoli sono sottoposti alla peer-review anonima / All articles are subject to anonymous peer-review

Comitato scientifico / *Editorial Advisory Board:* Diane Bodart, Maria Luisa Catoni, Michele Dantini,
Annamaria Ducci, Fabio Marcelli, Linda Pisani, Neville Rowley, Francesco Solinas

Coordinamento editoriale / *Editorial Assistants:* Paolo di Simone (coordinatore), Michela Morelli

Impaginazione / *Layout:* Nikhil Das, Giulia Del Francia

Predella journal of visual arts - ISSN 1827-8655

Bruno Zanardi

Tutela e legislazione urbanistica. Conversazione tra Bruno Zanardi e Michele Pallottino*

Michele Pallottino, professor of administrative law (Diritto Amministrativo) at La Sapienza University of Rome, describes his activity as a member of the Commissione Papaldo, established in 1970 to reform the Italian law and administration of cultural heritage.

Tempo fa, un giovane avvocato mi raccontava della fama di Michele Pallottino presso gli studenti della Facoltà di Legge, all'Università di Roma. Fama che non riguarda solo le sue qualità di docente di diritto amministrativo; ma anche la sua del tutto inconsueta correttezza e generosità: pare infatti che, in tutta quell'Università, sia l'unico professore a richiamare al telefono gli studenti che lo hanno cercato senza trovarlo. Figlio d'arte, suo padre è stato – e ancora è – uno degli importanti avvocati amministrativisti italiani, si può dire che, per certi versi, sia anche "nipote d'arte": suo zio Massimo Pallottino era il grande archeologo che ha praticamente fondato dal nulla la Etruscologia. E a loro egli deve l'essersi interessato fin dall'inizio della sua carriera dei problemi di diritto connessi alla tutela del patrimonio artistico. Era la fine degli anni '60, quando si erano appena conclusi i lavori della Commissione Franceschini e si aprivano quelli della prima Commissione Papaldo, di cui il giovanissimo Michele Pallottino subito entrò a far parte come componente della segreteria. Gli stessi anni in cui in molti crederono che il patrimonio artistico potesse diventare uno dei punti di traguardo per l'evoluzione civile e culturale dell'Italia. Come non è stato.

BRUNO ZANARDI – Professor Pallottino, lei ha avuto il merito e il privilegio di far parte della prima delle due Commissioni Papaldo venute una subito dopo l'altra a seguito della celeberrima Commissione Franceschini. Mi può dire cosa queste hanno significato rispetto al concetto stesso di tutela del patrimonio artistico?

MICHELE PALLOTTINO – La Commissione Franceschini è stata di decisiva importanza per il suo ruolo innovativo. Era la prima volta che il patrimonio artistico diveniva

oggetto dei lavori di una Commissione parlamentare. E proprio dall'interno della "Franceschini" venne definito il concetto giuridico di bene culturale: una formulazione dovuta soprattutto a Massimo Severo Giannini, il quale scrisse in quegli anni contributi saggistici molto importanti su questi aspetti. Mentre la Commissione Papaldo – dico "Commissione", per ch  le due Commissioni Papaldo si sono succedute l'una all'altra in pratica senza soluzione di continuit  –   stata la continuazione della "Franceschini" anche rispetto ai suoi componenti, quasi tutti gli stessi. Ne ha raccolto il grido di allarme, proponendo una modifica della filosofia alla base della normativa. Risultati? Nell'immediato, direi scarsi. Ma molto importanti nel lungo periodo, perch  i lavori della "Franceschini" e della "Papaldo" hanno costituito il seme di una evoluzione culturale del concetto stesso di tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e ambientale. Quella che ha consentito al bene culturale di essere oggi, nel bene e nel male, una delle questioni centrali del Paese.

B.Z. – Purtroppo molto pi  nel male che nel bene, almeno a mio parere. Ma lasciamo perdere la tutela del patrimonio artistico in senso lato e parliamo specificatamente di urbanistica e paesaggio: cio  dei temi a cui lei si   soprattutto interessato. In termini formali, come   mai potuto accadere il disastro urbanistico del territorio italiano sotto gli occhi di tutti?

M.P. – Per poter correttamente leggere gli aspetti giuridici e perci  formali della dolorosa vicenda del "disastro urbanistico del territorio" di cui lei con ogni ragione parla,   necessario prima di tutto inquadrare storicamente gli eventi che lo hanno generato e il loro sviluppo. Solitamente si individuano alcune fasi storiche caratterizzate dai fatti accaduti, dalle norme in quei momenti in vigore e dalle varie proposte di modifica che di queste sono state fatte. Le fasi sono quattro. La prima nasce al termine della seconda guerra mondiale, nel 1945, e cessa verso la fine degli anni '60, in concomitanza con la conclusione dei lavori della "Franceschini", la quale rappresenta il punto di passaggio tra la prima e la seconda fase. Questa prima fase pu  essere chiamata "della aggressione e della distruzione 'lecita' del territorio e del paesaggio". La seconda fase va dalla fine degli anni '60 alla met  degli '80 e si pu  invece definire "della aggressione e della distruzione 'illecita' del territorio e del paesaggio". La terza fase inizia nell'anno della cosiddetta "legge Galasso" e del condono edilizio, cio  il 1985, ed   di passaggio all'oggi. La quarta e ultima fase   di questi mesi, con le leggi cosiddette "Bassanini" e la Bicamerale.

B.Z. – Andiamo allora con ordine. Perch  chiama "lecita" la prima di queste fasi storiche di aggressione e distruzione del territorio?

M.P. – Per una serie di ragioni d'ordine essenzialmente extragiuridico. Nel 1945 l'Italia si è trovata nella necessità di dover cancellare il più rapidamente possibile le ferite lasciate dalle distruzioni fisiche e morali della guerra e dal ventennale regime che dentro quella guerra ci aveva buttato. Tutto questo però avveniva in un Paese ancora arcaico, che non aveva strutture culturali saldamente diffuse sul territorio. Ad esempio, le facoltà d'architettura erano solo a Roma, a Milano e in altre due o tre città. Mancava inoltre completamente nella cittadinanza e, in conseguenza, negli amministratori pubblici una coscienza dei valori collettivi. Poi esisteva il problema della carenza di abitazioni in grandi zone di Italia e l'edilizia era il principale sostrato economico del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno. Inoltre i proprietari per inveterata tradizione avevano l'idea di essere i governatori assoluti delle loro cose: in ciò forse aiutati da una lettura che veniva fatta dai giuristi di allora dell'articolo 42 della Costituzione sull'assoluta intangibilità della proprietà privata. A tutto questo si aggiungeva l'importante ruolo svolto dalla normativa allora in vigore.

B. Z. – Lei sta in qualche modo dicendo che se ci si fosse fermati al dettato delle leggi precedenti la Costituzione repubblicana del 1948, in particolare la 1497 del 1939 sul paesaggio e la legge urbanistica del 1150 del 1942 per la disciplina e l'uso del territorio in genere, i danni sarebbero stati minori?

M.P. – Questo non lo so e nemmeno voglio avventurarmi in congetture. Dico però che le normative emanate sino alla fine degli anni '60 sono a tal punto corresponsabili di quel che è successo da far qualificare il periodo come quello, torno a dire, "della aggressione e della distruzione 'lecita' al territorio e al paesaggio". Innanzitutto le due leggi del '39 e del '42 di cui lei ha parlato, che sono poi la base di partenza delle successive normative, avevano certamente molti meriti; ma avevano anche il grave difetto di essere tra loro autonome e di tutelare interessi che distinguevano tra un territorio "con" o "senza" caratteri culturali. Una distinzione a dir poco insensata, che alla lunga si è rivelata fatale, visto che la maggior qualità del nostro patrimonio culturale e ambientale è il suo essere indissolubilmente legato al contesto territoriale in cui si è venuto a trovare o per il quale, addirittura, è stato costruito: centro urbano o paesaggio che sia. A peggiorare poi le cose era il fatto che le normative emanate fino al termine degli anni '60, d'applicazione di quelle due leggi, utilizzavano strumenti di controllo assolutamente inadeguati a far fronte a un fenomeno, il governo del territorio, nuovissimo per l'intero Paese: ad esempio, al termine della seconda guerra mondiale, le città italiane ad avere un piano urbanistico (PRG) erano Roma,

Milano, Napoli e Torino. Il solo criterio di riferimento era quello che l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio o della bellezza naturale fosse preminente rispetto ad ogni altro. Il che, nei fatti, era una pura petizione di principio, per di più governata con strumenti formali, torno a dire, del tutto inadeguati perché di amplissima discrezionalità per le Amministrazioni pubbliche. Da una parte, c'erano infatti i sovrintendenti che esercitavano in assoluta autonomia sia il vincolo, sia l'eventuale nulla-osta; dall'altra parte c'erano invece i Comuni, col loro essere perennemente incerti se darsi o meno uno strumento urbanistico e se rilasciare le licenze edilizie. E quasi sempre, in entrambi i casi, tutto si concludeva col far vincere l'interesse locale; il quale nella maggior parte dei casi consisteva nell'autorizzare, o almeno nel non colpire, una serie notevole di aggressioni molto gravi al nostro patrimonio territoriale.

B.Z. – Ma la Carta costituzionale repubblicana del 1948 non aveva però messo nero su bianco l'imposizione di proteggere il paesaggio?

M.P. – Certamente sì. Ma ci se ne è accorti solo qualche anno dopo, nei primi anni '80. L'autonomia tra loro delle due leggi del '39 e del '42 è stata infatti una circostanza talmente importante da condizionare appunto la Costituzione, creando una serie di problemi risolti soltanto di recente. Il legislatore costituente, il quale individuava alcuni dei principi fondamentali del nostro ordinamento traendoli dalle leggi in quel momento in vigore, vedeva che la materia era suddivisa in due settori: il paesaggio da una parte, l'urbanistica dall'altra. Attribuì allora il paesaggio allo Stato nel suo complesso, inserendolo nell'articolo 9, tra i principi fondamentali della collettività organizzata; mentre l'urbanistica venne inserita nell'articolo 117 tra le materie di competenza prevalente delle Regioni, acuendo con ciò l'autonomia fra i due settori.

B.Z. – In ogni caso delle aggressioni al territorio se ne accorsero in molti già negli anni '50: ad esempio le denunce su «Il Mondo» di Mario Panunzio e su «L'Espresso» di Arrigo Benedetti e del giovanissimo Eugenio Scalfari, e i libri di Antonio Cederna e di Italo Insolera.

M. P. – Proprio grazie a quelle coraggiose battaglie intellettuali – per tutte ricorderò quella, durissima, condotta all'inizio degli anni '60 contro il Comune di Roma per la costruzione dell'albergo Hilton a Monte Mario – il quadro anche giuridico della cultura urbanistica venne lentamente a modificarsi. Una modificazione che nella seconda metà degli anni '60 s'accelerò per due ragioni fondamentali e tra loro

molto diverse. Una, istituzionale, le Commissioni "Franceschini" e "Papaldo" di cui già si è parlato. Un'altra, casuale, l'improvviso crollo, nel 1966, di alcuni palazzoni abusivi che si affacciavano sulla valle dei Templi di Agrigento, a causa del cedimento dei punti di appoggio delle fondamenta. Una vicenda, quest'ultima, che causò un disastro con migliaia di senzatetto e mise in drammatica evidenza la condizione di rapina speculativa e d'improvvisazione tecnica di molta dell'edilizia costruita nel Paese dopo il 1945. Così che, subito dopo quei crolli, venne nominata una commissione di indagine presieduta da Michele Martuscelli, allora Direttore generale del Ministero dei Lavori pubblici addetto all'urbanistica, il quale poi svolse anche un ruolo molto importante nella Commissione Papaldo. I lavori della Commissione Martuscelli dettero luogo a quella che poi diventò la prima fondamentale modifica alla legge urbanistica del '42, tecnicamente chiamata "legge ponte" n. 765 del 1967. Una legge fondamentale per tre aspetti, di cui il primo, fu di rendere obbligatoriamente subordinato a un assenso scritto del Comune, la licenza edilizia, ogni nuovo tipo di intervento edilizio sul territorio nazionale.

B. Z. – Quindi, fino a trentuno anni fa, in Italia chiunque poteva costruire una casa come e dove voleva senza bisogno di permessi?

M. P. – In pratica sì; anche se con l'eccezione delle zone disciplinate dai piani regolatori e dei centri abitati. Ed ecco perché prima parlavo di aggressione "lecita". Secondo aspetto fondamentale della legge del '67: i Comuni maggiori venivano obbligati a darsi uno strumento urbanistico, cioè un piano regolatore. Mentre il terzo aspetto fondamentale della legge, soprattutto per quanto andiamo qui dicendo, fu introdotto un anno dopo, quando vennero inseriti tra i contenuti obbligatori del piano regolatore, cioè tra i valori che questo doveva necessariamente salvaguardare o realizzare, quelli riguardanti i beni storici, artistici, archeologici e così via: cioè quei "beni culturali" che, con la legge del 1975 istitutiva del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, sono definitivamente divenuti tali per tutti.

B.Z. – Beni la cui salvaguardia non era prima contemplata in alcuna legge?

M.P. – Assolutamente. Mentre da quel momento veniva introdotto un limite invalicabile alle Amministrazioni locali. In sostanza i Comuni dovevano darsi uno strumento urbanistico, col quale tutelare anche quei valori; e i Comuni dovevano negare la licenza edilizia qualora fosse previsto un intervento in contrasto con lo strumento urbanistico e dunque con quei valori.

B.Z. – Un racconto, il suo, che sarebbe edificante se con l'entrata in vigore della "legge ponte" del 1967 il territorio italiano fosse rimasto all'incirca imm modificato o, perlomeno, sottoposto a una sorta di modificazione controllata e compatibile col circostante contesto territoriale e paesistico. Mentre è accaduto esattamente il contrario. La capillare distruzione del territorio sotto gli occhi di tutti inizia soprattutto a partire dalla fine degli anni '60, cioè quando i comuni entrano in possesso degli strumenti formali di vincolo consentiti dai piani regolatori. Il che appare l'ennesimo paradosso italiano.

M. P. – Non è per nulla un paradosso. Alla fine degli anni '60 inizia infatti la seconda fase storico-legislativa della aggressione al territorio e della distruzione del nostro paesaggio, che termina nella metà degli anni '80. Ed è la fase dove si passa dalla precedente condizione di aggressione "lecita" a quella di aggressione "illecita". Il che significa che, evidentemente, la modifica normativa non era sufficiente per frenare quel fenomeno di aggressione, ma che almeno se ne riconosceva la condizione fraudolenta. Un riconoscimento che senz'altro si deve alle coraggiose battaglie civili e intellettuali di Cederna, Insolera, «Il Mondo», «L'Espresso» e gli altri, di cui si diceva prima; ma anche a una nuova cultura giuridica che quelle battaglie in qualche modo rifletteva. Questo non soltanto nella ideazione della legge del 1967, ma anche per un fatto che rivelerà tutta la sua importanza un po' più avanti nel tempo. Grazie infatti agli studi di molti giuristi – in particolare ancora Massimo Severo Giannini e poi Aldo Maria Sandulli – si arriva a una lettura più attenta degli articoli 9 e 42 della Costituzione. In particolare per quest'ultimo articolo viene abbandonata la tesi della proprietà come signoria assoluta della persona sul bene, e si pone maggiormente l'accento sul suo secondo comma: quello che fissa il principio della proprietà regolata secondo categorie di beni «in funzione dell'interesse generale»; e perciò, attraverso lo strumento della legge, possono correttamente porsi limiti alle facoltà del proprietario di uso e di godimento delle cose, fino alla eliminazione, per certi beni, di alcune di tali facoltà. In realtà ciò era già scritto nella Costituzione, o meglio veniva ancora da prima, perché già nel codice civile del '42 si trovano principi di tale genere, ma pochi se ne erano accorti. E solo nel 1968 due fondamentali sentenze della Corte Costituzionale presieduta da Sandulli – una dedicata ai vincoli urbanistici, l'altra dedicata ai vincoli paesistici –, riconoscono la correttezza costituzionale delle norme che pongono limiti alla proprietà privata per ragioni di carattere culturale.

B.Z. – Questo per l'articolo 42. Ma lei ha citato anche l'articolo 9.

M.P. – Infatti quegli stessi studi riguardavano anche questo altro articolo, peraltro inserito tra i principi fondamentali del nuovo ordinamento statale. Un articolo che venne scritto da due grandissimi personaggi come Concetto Marchesi e Costantino Mortati, pur se con la collaborazione di tutti i costituenti, compreso il giovane Aldo Moro: ho esaminato gli atti dell'Assemblea Costituente perché proprio questo era l'argomento della tesi di laurea che mi assegnò il professor Giannini. In ogni caso l'articolo 9 della Costituzione stabilisce che è compito della Repubblica – e significativamente nel testo si parla di Repubblica, non di Stato – promuovere lo sviluppo della cultura, della ricerca scientifica e tecnica, tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Quegli studiosi, ma anche le Commissioni "Franceschini" e "Papaldo", cominciarono a leggere l'articolo 9 nel suo complesso: senza cioè isolare, da una parte, la promozione della cultura e della ricerca scientifica, dall'altra, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico. La considerazione congiunta di tali prescrizioni sembrò ad alcuni che imponesse un modo di intendere diverso da quello tradizionale sia del concetto di tutela, sia dei caratteri del bene da tutelare; così che la tutela diveniva non più un fatto solo conservativo, ma anche un fatto valorizzativo in senso scientifico. È significativo, ad esempio, che nella Costituzione non si parli più di «bellezze naturali», l'oggetto della legge n. 1497 del 1939, ma di «paesaggio». Un passaggio concettuale che si rivela sostanziale, perché per la prima volta si distingue tra un bene che abbia solo generici caratteri estetici, pur se comunque da salvaguardare, appunto le bellezze naturali, e un bene che attesti gli sviluppi nel tempo della presenza dell'uomo sul territorio: appunto lo straordinario palinsesto di diverse culture e civiltà del paesaggio italiano. Né, mi creda, far seguire atti concreti a quella sentenza fu affar semplice. A parte il caso dell'albergo Hilton a Roma, di cui già abbiamo parlato e che venne comunque costruito a tutti i costi, ricordo che proprio in quegli anni, in occasione di espropriazioni per pubblica utilità per l'allargamento di una strada in Sardegna, i tecnici di un Comune di cui non ricordo il nome furono accolti a schioppettate dai contadini. Senza poi contare i naturali - in Italia - fatti di corruttela spicciola e, più spesso, ambientale e sistematica messi in atto per far continuare tutto come prima.

B.Z. – Abbiamo però finora tralasciato un episodio che forse entra solo lateralmente nella storia che lei ha tratteggiato: il generoso tentativo di intervento legislativo fatto alla fine degli anni '60 dall'allora Ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo. Un tentativo stroncato con straordinaria durezza.

M.P. – Ha ragione. Anche se il disegno di legge di riforma urbanistica predisposto

da Sullo non fu il solo. Altri simili disegni di legge vennero formulati in quegli stessi anni da altri due Ministri dei lavori pubblici, Antonio Mancini e Benigno Zaccagnini. Ciò dimostra come il problema culturale dell'urbanistica e del territorio fosse in realtà ben presente nella cultura politica, giuridica e anche burocratica, visto che quei disegni così avanzati di riforma della legge urbanistica elaborati alla metà degli anni '60 si dovevano ai soliti Massimo Severo Giannini e Michele Martuscelli, quest'ultimo nella sua qualità, allora, di Direttore generale all'urbanistica presso il Ministero dei Lavori Pubblici. E quei disegni di legge erano tutti basati su una più avanzata lettura dell'articolo 42 della Costituzione – cioè sui limiti della proprietà, o come la chiamano i giuristi, «della proprietà conformata» –, prevedendo l'esproprio sistematico delle aree edificabili a favore dei Comuni, ovvero l'onerosità del provvedimento di permesso di costruire, quella chiamata per brevità "licenza edilizia", ovvero ancora la subordinazione dell'edificazione alla pianificazione di dettaglio. Tutte soluzioni tecnico-giuridiche che avrebbero risolto già a quel tempo una serie di problemi con un vantaggio per l'Italia intera, ma che erano troppo in anticipo sul "Paese reale" di allora. Che è poi quello ben rappresentato nelle cosiddette "commedie all'italiana" della nostra troppo sottovalutata cinematografia di quegli anni e in qualche raro testo letterario d'impegno civile. Ad esempio, nel film *Il sorpasso* di Dino Risi, l'impareggiabile cialtrone impersonato da Vittorio Gassman a un certo punto si rivolge all'ipersensibile studente in legge raccolto per strada, Jean Louis Trintignant, consigliandogli di mettersi a lavorare per la Società Generale Immobiliare, quella che aveva realizzato l'albergo Hilton e gran parte dei nuovi quartieri della periferia romana, la quale stava pensando a come poter lottizzare anche i terreni sulla luna. Mentre quel Pietro Caisotti protagonista del lungo racconto di Italo Calvino *La speculazione edilizia*, rappresenta benissimo la forza indomabile, fin quasi alla violenza, di quella nuova imprenditoria completamente priva di tradizioni e regole, che vedeva nel costruire edifici solo un modo per fare soldi nel più breve tempo possibile. Fatto sta che quelle soluzioni – non tutte, ma solo due – poterono essere adottate solo una decina d'anni dopo, nel 1977, con la legge n. 10 cosiddetta "Bucalossi" dal nome del Ministro dei Lavori Pubblici del tempo, onorevole Pietro Bucalossi. Nel frattempo l'onesto Fiorentino Sullo era stato rimosso su due piedi dall'incarico di Ministro e, credo, sospeso se non addirittura espulso dal suo partito, che era la Democrazia Cristiana.

B.Z. – Dunque una "seconda fase" deludente e per di più piena di sconfitte.

M.P. – Sì e no. Perché comunque i semi erano stati gettati e germoglieranno nella

fase successiva. Senza contare poi che la seconda fase si chiude con due fatti normativi molto importanti per il tema "leggi sul paesaggio-leggi sul territorio". Il primo: nel 1970 vengono costituite e attivate le Regioni e vengono loro imputate una serie di competenze relative alla materia urbanistico-edilizia, ma non alla tutela del paesaggio: un fatto che accadde per una deficienza interna della normativa di trasferimento dei decreti legislativi del 1972. Per superare questa divisione di competenze e di materie fu necessaria una piccola correzione di rotta con una legge del 1975; e solo col famoso DPR 616 del 1977, le Regioni assumono una competenza sufficientemente piena sul territorio. Infatti, quel DPR non solo attribuisce alle Regioni l'organicità delle competenze attraverso una sommatoria di trasferimenti e deleghe, ma ricomponde le materie e individua per la prima volta come "supermateria" di competenza regionale il territorio, inserendovi l'urbanistica, la natura e il paesaggio – chiamandoli «beni ambientali» – l'edilizia privata e l'edilizia pubblica. Così che, tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80, le Regioni si trovano a disporre di una serie di strumenti giuridici di governo molto importanti; e alcune di loro – le solite: l'Umbria, l'Emilia Romagna, la Puglia, in parte il Piemonte – danno una buona risposta a questa nuova possibilità di governo loro attribuita. Il secondo fatto normativo molto importante è la già citata "legge Bucalossi", n. 10/77, la quale è il primo e serio tentativo di riforma del cosiddetto "regime giuridico dei suoli", cioè dello statuto della proprietà delle aree edificabili. Il legislatore pensò di risolvere la questione trasformando l'atto che consente al privato di costruire, da una "autorizzazione": la licenza edilizia («ti permetto di esercitare una facoltà che appartiene al tuo diritto di proprietà»), a una "concessione": la concessione edilizia («ti attribuisco una facoltà che non ti appartiene, cioè la possibilità di costruire, però la devi pagare all'Amministrazione comunale, la quale utilizzerà questi proventi per realizzare le urbanizzazioni o per espropriare le aree»). Era un primo timido tentativo di riforma, tuttavia subito frustrato da un intervento del 1980 della Corte Costituzionale, la quale sentenziò che in realtà la "concessione edilizia" della Bucalossi altro non era se non una riedizione della precedente "licenza edilizia", e dunque nulla si era modificato. Ma la legge del '77 resta lo stesso importante per un altro aspetto: quello dei nuovi poteri di controllo sull'uso del territorio attribuiti ai Comuni, e cioè la repressione dell'abusivismo. Vengono finalmente attribuiti alle autonomie locali reali poteri per disincentivare i fenomeni di abusivismo di non necessità – perché, in teoria, chi ha bisogno di un tetto si costruisce casa anche dentro al Colosseo –, colpendoli con sanzioni economiche particolarmente rilevanti; fino alla confisca della casa abusiva. E di fronte a queste due misure, l'obbligo della "concessione" e la possibilità di sanzioni economiche, soprattutto nelle zone dove

vennero opportunamente utilizzate, il fenomeno dell'abusivismo diminuisce leggermente, anche perché vengono nel frattempo meno tutte le già ricordate circostanze di contorno che l'avevano occasionato.

B.Z. – Parliamo adesso della “terza fase”.

M.P. – Si tratta della fase che va dal 1985 ad oggi e che definirei di passaggio alla “quarta fase”, cioè quella degli importantissimi avvenimenti nel settore di questi ultimi mesi: le “leggi Bassanini” e la Bicamerale. La “terza fase” inizia in modo a dir poco singolare: nel medesimo 1985, a distanza di pochissimi giorni l'una dall'altra, vengono infatti emanate due leggi culturalmente e storicamente lontane anni luce tra loro. Una, la n. 47, è la “legge sul condono edilizio”. L'altra, la n. 431, è la “legge Galasso”.

B.Z. – Due leggi le quali, dialetticamente l'una all'altra, dimostravano perché non fosse stato possibile istituire nel Paese una politica di tutela del patrimonio artistico e di quello ambientale. La “legge Galasso” era il tardivo riconoscimento – ma non certo per colpa di Galasso – dell'importanza di porre al centro dell'attenzione conservativa il controllo delle politiche territoriali. L'unico modo per impedire l'aggressione e la cancellazione della qualità forse più singolare di quel nostro patrimonio: il suo essere un indistinguibile quanto meraviglioso tessuto stratificato nei secoli di opere d'arte, monumenti, città e paesaggio. Far questo subito – cioè dopo il 1948, quando con la vittoria della Democrazia Cristiana l'Italia entrò definitivamente nel blocco delle democrazie occidentali –, avrebbe però significato svolgere una diversissima politica economica e sociale. Si trattava infatti di esercitare una ferrea quanto razionale pianificazione delle dislocazioni nel territorio degli insediamenti industriali, della costruzione delle reti stradali e ferroviarie, dell'espansione delle città nelle campagne, della razionalizzazione delle produzioni agricole. Che sarebbe poi stato anche l'unico modo per impedire o perlomeno rallentare l'attuale sempre più rapido e grave spopolamento di Appennini e campagne e il conseguente confinamento delle popolazioni transfughe, in parte, nelle insensate periferie che soffocano le nostre città e, in altra parte, nel nuovissimo fenomeno delle nostrane “favelas” costruite lungo le maggiori autostrade e strade di grande comunicazione del Paese: quelle a cui Paolo Desideri ha recentemente dedicato un libro molto curioso. Ma è evidente come una politica del genere si sarebbe però scontrata sia contro colossali interessi industriali, non solo edili, sia contro nodi demagogici, ad esempio l'assurda riforma agraria fatta in Italia alla fine degli anni '50. E infatti

nessuno ha mai condotto una politica in questa direzione. Mentre, per parte sua, la legge sul condono edilizio non è stata null'altro che il cinico riconoscimento della irrimediabile sconfitta della politica del territorio nel Paese. Si benediceva, salvandolo, l'immenso patrimonio edilizio costruito in Italia dal dopoguerra in poi – circa i 4/5 dell'intero – soprattutto nei modi illeciti da lei illustrati. Una benedizione impartita da tutte le diverse forze politiche italiane – visto che è stata sottoscritta da tutti i partiti, a 360 gradi – all'operosissima attività di rapina svolta dalla speculazione edilizia in Italia dal 1945 a oggi: da quella familiare, della villetta abusiva costruita nel tempo libero da marito, moglie e figli, a quella su scala industriale delle file e file di condomini costruiti fuori da ogni PRG, che occupano interi quartieri di tutte le periferie italiane.

M.P. – Il suo è un giudizio molto duro, che è vero in senso generale, ma al quale si possono opporre le ragioni di conciliazione sociale che hanno infine determinato l'approvazione della legge da parte, come lei ha sottolineato, di tutte le forze politiche del Parlamento. Il ragionamento è stato pressappoco questo: visto che da anni esistono in Italia molte centinaia di migliaia di case abusive normalmente abitate; visto poi che queste case sono state spesso addirittura trasferite a proprietari nuovi i quali, rispetto agli abusi, hanno ben poche colpe; e visto infine l'impossibilità di demolire tutte queste case, superiamo il problema facendo pagare ai proprietari sanzioni che sanino la situazione e nel contempo rimpinguino le casse dello Stato. Dopodiché poniamo limiti invalicabili a eventuali nuovi fenomeni d'abusivismo.

B.Z. – Mi scusi se l'interrompo. Ma, se non ho capito male, lei dice che una casa abusiva si poteva non solo tranquillamente costruire, ma addirittura, dopo, vendere?

M.P. – Certamente. Prima della legge sul condono del 1985 nessuna norma stabiliva la nullità dell'atto di compravendita d'una casa abusiva. La legge Bucalossi del '77 prevedeva infatti solo l'annullabilità di quel contratto. Ma il codice civile dice che l'annullabilità può essere fatta valere soltanto da chi ne ha l'interesse; e, evidentemente, quell'interesse non l'aveva chi comprava, né, tanto meno, chi vendeva. Comunque le sanzioni previste dalla legge sul condono, dalla nullità dell'atto di compravendita di immobili abusivi o dei lotti di lottizzazioni abusive alle rigidissime norme contro il nuovo abusivismo, non hanno sortito molto. Come tutte le leggi che agiscono solo in negativo, queste si sono rivelate assolutamente inefficaci. Tanto che l'abusivismo è continuato in modo così sfacciato non solo da

richiedere un secondo condono nel 1994, ma addirittura da farne prevedere tra un po' un altro ancora.

B.Z. – Il nostro è veramente un Paese su cui l'ombra di Pulcinella aleggia costantemente. Come può accadere, in termini formali, che uno Stato non riesca a porre fine al fenomeno dell'abusivismo edilizio se non in pratica liberalizzandolo attraverso la reiterazione ad libitum dell'immorale strumento del condono?

M.P. – Glielo spiego subito. L'abuso edilizio viene innanzitutto compiuto contando sul fatto che nessuno se ne accorga e quindi reprima. Se poi arriva il tecnico comunale o il vigile urbano a controllare, si spera sempre di poterlo corrompere e così passarla liscia. Una speranza che quasi sempre si realizza, come dimostra il fatto che il secondo condono ha sanato per metà abusi edilizi non condonati nel primo. Il che è avvenuto per tutta una serie di motivi: ad esempio, perché la gente non lo conosceva bene e era strozzata da parcelle incredibili presentate da pseudo-geometri che giravano per le borgate con camioncini sui quali campeggiava il cartello «qui si condona»; quindi quella stessa gente preferiva non condonare, utilizzando le vie brevi di cui sopra. L'altra metà di questi condoni ha invece riguardato fenomeni di nuovo abusivismo. Ma non più quello di interi quartieri di condomini abusivi come è stato fino agli anni '80 nelle periferie di Napoli o Palermo, ma un abusivismo minore: gli interventi nelle case, la finestra, il bagnetto, il tramezzo interno, e così via, che peraltro si continuano a fare in tutta tranquillità nell'intero Paese.

B.Z. – Come dicevo prima, all'opposto del condono, la legge Galasso tentava invece di salvare il salvabile del paesaggio del nostro Paese.

M.P. – Senz'altro. Ma prima di parlare della legge Galasso vorrei sottolineare che in questa che ho definito «terza fase dell'aggressione al paesaggio e al territorio» si hanno alcuni altri interventi normativi importantissimi. Ne voglio soprattutto ricordare due, entrambi del 1990. Il primo è la legge n. 142 di riforma delle autonomie locali, Comuni e Province, con la previsione della cosiddetta città metropolitana, che sarebbe una sorta di "supercomune", per le grandi aggregazioni urbane: un progetto questo rimasto sulla carta. L'altro è la legge n. 241 sul procedimento amministrativo, detta anche "sulla trasparenza" o "sull'accesso". Quest'ultima, una legge che nasce soprattutto dalla spinta degli studi di Giannini e dalle proposte di riforma della pubblica Amministrazione fatte dallo stesso Giannini, da Sabino Cassese e, oggi, da Franco Bassanini, la quale riconosce la

giusta necessità di semplificazione della vita del cittadino e della trasformazione del mero rapporto burocratico tra "Amministrazione statale" e "privato cittadino" nel nuovo e civile rapporto tra «Amministrazione fornitrice di pubblici servizi» e «privato cittadino che ha diritto a ottenere quei pubblici servizi». Tuttavia questa legge ottiene risultati contraddittori. Da una parte, infatti, si sono avute semplificazioni notevoli, per cui una serie di interventi, che erano subordinati alla faticosa corvée di permessi e autorizzazioni di varie Amministrazioni, sono stati eliminati, rendendoli liberi; ed è certamente giusto che per le opere interne di manutenzione, restauro e risanamento non si debba più chiedere il permesso al competente ufficio del comune, il quale non lo dà, fa aspettare anche anni, chiede la mazzetta e se non la si paga poi manda il vigile urbano tutti i giorni a minacciarti e così via. Dall'altra parte, però, i soliti furbacchioni iniziano liberamente i lavori di ristrutturazione con l'imbiancare le pareti e poi continuano in tutta tranquillità, trasformando dall'interno l'intero organismo edilizio. Nel frattempo il comune non si attiva per controllare quanto avviene ed ecco allora la determinazione dell'abuso.

B.Z. – Quindi accade che attribuendo grande fiducia al cittadino italiano, normalmente portato a comportamenti anarchici, e all'amministrazione pubblica, normalmente portata a comportamenti neghittosi e lenti, ossia autoritari, si legittima il furbo a fare il furbo.

M.P. – Questo è il rischio nel caso dei privati cittadini. Ma esiste un'altra circostanza, ancor più grave: quella legata alla cosiddetta "politica del contingente". In questo ultimo periodo si è venuto sempre più ad affermare il concetto che se sopravviene un'esigenza importante di carattere generale essa va realizzata comunque, indipendentemente dalle analisi precedenti, dalle programmazioni già fatte, dai piani urbanistici esistenti, dai tempi, dalle comparazioni fra gli interessi, e così via. Si deve fare l'autostrada? La si costruisce in ogni caso, cambiando automaticamente gli strumenti urbanistici, abolendo le previsioni di parchi ambientali, ospedali, scuole, e qualunque altra cosa possa venirsi a trovare sul suo tracciato. Si deve fare l'alta velocità? La si fa; e siccome deve essere priva di curve, si tira una linea dritta su una cartina geografica senza perdere tempo nello stare a vedere se su quella linea ci possano essere ville antico-romane ancora sottoterra o normali abitazioni civili: tutto viene dopo quell'interesse generale. Questa è la politica del contingente la quale, a parere di molti, porta al ripetersi del fenomeno del cosiddetto "abusivismo lecito": lo stesso della prima fase dell'aggressione al paesaggio e al territorio degli anni '50 e '60 con cui abbiamo iniziato questa nostra

conversazione. Ma in questo caso con l'aggravante che tutto avviene per legge. Esempi tipici sono le aggressioni al territorio e all'ambiente spesso passate sotto silenzio, appunto perché consentite da leggi, così come avvenuto per i Mondiali di calcio, per i festeggiamenti per il centenario della scoperta dell'America nel 1492, le cosiddette Colombiadi e, oggi, per il Giubileo. Anche se non sempre le cose filano poi così lisce, come è stato per la vicenda, che tutti conoscono, della cosiddetta "variante di valico".

B.Z. – Per darle ragione, credo che proprio grazie ai finanziamenti delle Colombiadi si siano lecitamente devastati altri tratti di un nobile affluente del Po, il fiume Taro, in nome della necessità di drizzare alcune curve dell'autostrada che collega l'Autosole a La Spezia. Che è poi la vecchia logica con cui l'Anas, drizzando inutilmente le curve delle più sperdute strade dei nostri Appennini, dava un po' di lavoro e consentiva di sopravvivere a chi ancora in quei luoghi sperduti abitava: con la differenza che in quei casi si buttavano quattro lire; mentre qui sono miliardi. In ogni caso, mi può chiarire meglio come è andata la vicenda della variante di valico.

M.P. – La variante di valico è il nuovo tracciato di autostrada che dovrebbe collegare Bologna con Firenze e raddoppiare le capacità di quel tratto autostradale spesso invalicabile perché intasato da troppi veicoli. Lei ricorderà lo scontro su questo problema tra Antonio Di Pietro, allora Ministro dei Lavori Pubblici, e il Ministro dell'Ambiente Edo Ronchi. Da una parte c'era il primo, che voleva realizzare assolutamente la nuova autostrada, perché obbligato dalla sua qualità di presidente dell'Anas, cioè dell'Amministrazione tenuta alla realizzazione delle strade e delle autostrade e concedente della Società Autostrade; dall'altra parte c'era il secondo, che invece non la voleva assolutamente nel nome della devastazione ambientale che essa avrebbe provocato. Lo scontro tra i due è stato violentissimo e ha determinato dimissioni di altissimi funzionari della burocrazia dello Stato, lo spostamento di un Direttore Generale da un Ministero all'altro e, probabilmente, anche le stesse dimissioni di Di Pietro da Ministro dei Lavori Pubblici. Ma questo è il fenomeno del conflitto tra interessi pubblici e tra Amministrazioni. Quindi niente di male: c'è sempre stato e ci sarà sempre. In ogni caso, esito dello scontro è stato che la variante di valico comunque si farà, ma certo con molta più attenzione all'impatto ambientale di quanto non sarebbe accaduto prima.

B.Z. – Possiamo adesso finalmente a parlare della legge 431/85, cosiddetta "Galasso"?

M.P. – La legge Galasso è il classico esempio, non l'unico peraltro, di una legge pensata a tavolino, probabilmente elaborata su qualche polveroso tavolino di un ministero o di un laboratorio universitario. Per questa ragione la legge sconta un'astrattezza di base e perciò un avvio particolarmente lento. E questo per almeno un paio di motivi. Uno consiste nel fatto, straordinariamente importante, che essa rimetteva in cammino, tuttavia vent'anni dopo, alcune delle indicazioni delle Commissioni "Franceschini" e "Papaldo". In particolare, si stabiliva che i beni paesistici, cioè culturali, non sono tali per provvedimento dell'Amministrazione che li individua e li qualifica e dunque li vincola, come si dice nella prassi; ma sono tali per i loro caratteri oggettivi. Un principio da cui discende che una serie di beni nascono già vincolati, perché già in partenza culturali: ecco perché vincolati direttamente dalla legge.

B.Z. – Mentre in precedenza lo erano soltanto i beni di proprietà della pubblica amministrazione.

M.P. – Esattamente. Nella Galasso si trova invece un elenco dettagliato di questi beni, quali le rive marine, dei fiumi, dei laghi, le zone interessate dai ghiacciai, l'alta montagna, le zone in cui è presumibile esistano aree archeologiche ancora sotterrate e così via. L'altro motivo della lentezza dell'avvio della legge deriva dal fatto, anch'esso molto importante, della modifica che essa compie dello strumento di disciplina e gestione, e cioè di governo, del territorio con rilevanza culturale. Dal vincolo di «bellezza d'insieme» della 1497/39, posto caso per caso, a seguito di procedimenti istruttori complessi, si passa a una disciplina organica e preventiva di tutto il territorio, anche di quello senza specifica valenza culturale, ma sempre con finalità di valorizzazione ambientale. Tale disciplina è dettata e contenuta nel piano paesistico (riformato rispetto al piano paesistico della legge del '39) o del piano urbanistico a valenza ambientale. Senza voler scendere nel dettaglio di questo strumento, è importante sottolineare tre fatti. Primo: si tratta di un passaggio di grande portata innovativa, visto che il vincolo di «bellezza d'insieme» della 1497 consisteva per lo più nella perimetrazione di una certa zona con particolari caratteristiche e nella attribuzione alla Amministrazione – fino al 1977 le Soprintendenze ai monumenti, poi le Regioni ed oggi i Comuni, recentemente subdelegati all'atto – del potere di autorizzare o meno un progetto edilizio, a seconda che fosse conforme ai caratteri originali di quel territorio o li potesse invece alterare. Secondo: questa pianificazione ambientale rappresenta finalmente il punto d'incontro, auspicato dai più, tra paesaggio e urbanistica, assicurando così una forma di tutela complessiva del territorio con valori

culturali. E questo avviene non più isolando quel territorio in una sempre vaga e molto discutibile area di rispetto, appunto la vecchia «bellezza d'insieme», ma inserendolo all'interno del suo generale contesto e attribuendone la tutela a una sola Amministrazione, la Regione: il che evita duplicazioni e conflitti con altre Amministrazioni e i relativi appesantimenti procedurali precedenti. Il terzo: il piano ambientale ha un un limite di scopo: bisogna tutelare, realizzare, valorizzare i fatti culturali, e non soltanto il paesaggio o l'ambiente con certe caratteristiche. Si trattava con ogni evidenza di una diversa e nuova filosofia del modo di gestire il territorio, la quale ha perciò avuto bisogno di tempo per avviarsi e da qui le ragioni della lentezza di cui dicevo. In ogni caso, questo processo, che ha avuto momenti positivi e momenti di difficoltà, viene infine completato con l'individuazione di uno strumento unico, il piano urbanistico a valenza territoriale, e con un'Amministrazione unica, che è la regione, individuata come competente alla disciplina del proprio territorio. La legge tuttavia prevedeva scadenze temporali abbastanza lunghe perché le Regioni adottassero questi strumenti, ma stabiliva anche che nelle zone già coperte da vincoli, dai cosiddetti "Galassini", non si potesse intervenire fino all'approvazione del piano territoriale.

B.Z. – Cosa sono esattamente i "Galassini"?

M.P. – Sono vincoli ministeriali o regionali, attuativi della legge Galasso, relativi ad ulteriori zone rispetto a quelle già vincolate con la legge sul paesaggio del '39. Le zone ricomprese nei "Galassini" vengono tutelate innanzitutto con una norma di salvaguardia: in esse, finché non ci sia il piano paesistico, non si può alterare alcunché e la disciplina finale è rimessa alla pianificazione ambientale. Inaspettatamente, però, la risposta delle Regioni alla legge Galasso è stata molto deludente. Al contrario di quanto si pensava, molte di loro hanno tardato notevolmente a redigere i piani paesistici; e anzi alcune tra le Regioni più importanti, come Lombardia, Emilia Romagna, Liguria e Puglia, fecero ricorso alla Corte Costituzionale contro la legge Galasso, dicendo che questa, nel riconoscere all'Amministrazione centrale dei Beni Culturali alcuni poteri di incentivazione o di sostituzione in caso di inerzia delle Regioni, sottraeva alle stesse competenze che appartenevano loro in quanto di carattere urbanistico e perciò già trasferite ovvero delegate nel 1977 con il decreto 616. Tuttavia la Corte, grazie alla presenza di un personaggio di straordinaria caratura intellettuale e di singolare preparazione specifica sul tema, il presidente di quel tempo, Aldo Corasaniti, disse che il paesaggio, come peraltro tutta una serie di altri valori, non è di competenza solo dello Stato o delle Regioni, ma è di competenza di tutti. Per cui

tutte le Amministrazioni sono chiamate a tutelarlo, coordinandosi tra di loro con la creazione di apposite Conferenze di servizi, in omaggio al principio della «leale cooperazione» fra Stato e Regioni prevista nell'articolo 9 della Costituzione. Ed è solo grazie a questa coraggiosa sentenza che la legge Galasso è stata salvata. La Corte Costituzionale aggiunse poi un chiarimento molto importante: che lo strumento di tutela urbanistico-ambientale non deve consistere necessariamente in un piano urbanistico in senso proprio, cioè in un pezzo di carta su cui è disegnato il territorio, sono tracciate linee di vincolo, e sono indicate le tipologie dell'utilizzazione; ma può essere un qualsiasi strumento idoneo che la regione ritenga di adottare nell'ambito della sua autonomia. E quasi tutte le Regioni – anche quelle che sembravano meno sensibili a questi temi, come la Campania, il Lazio e la Calabria – hanno infine adottato uno strumento di tutela paesistica in sintonia con la legge Galasso: alcune con legge regionale, altre con leggi di settore, e così via.

B.Z. – Conferenze dei servizi, mi permetta, che sentendo non tanto la campana regionale, che potrebbe forse essere di parte, ma quella delle curie vescovili, non hanno mai funzionato, lasciando allo Stato ogni reale potere decisionale. In ogni caso, vi sono stati altri fatti importanti in questa terza fase?

M.P. – Oltre alla legge Galasso, è fondamentale ricordare come costituisca ormai dato acquisito che la disciplina del territorio sia di attribuzione delle Regioni, per cui è ormai loro indiscutibile competenza decidere gli strumenti, le modalità e le Amministrazioni che dovranno poi intervenire. Si sente oggi spesso criticare la scelta, fatta ormai da quasi tutte le Regioni con specifiche normative, d'attribuire alle Amministrazioni locali attraverso lo strumento della sub-delega il potere di decidere di volta in volta se dare o non dare il permesso di costruire: questo anche rispetto ai valori paesistici. Devo però dire che dal punto di vista astratto si tratta a mio parere di un'osservazione critica non fondata. Prima di tutto, perché se è vero che il paesaggio e l'urbanistica si sono ormai incontrati in modo che siano un unico fatto, è evidente che l'Amministrazione la quale deve dare il permesso sotto il profilo urbanistico non può che darlo anche sotto il profilo del paesaggio. In secondo luogo, perché se è vero che nel 1990, con la legge n. 142 di riforma delle autonomie locali, ai Comuni è stata correttamente affidata una fascia notevole di funzioni, naturalmente con un opportuno atto di fiducia nelle collettività locali, è altrettanto vero che un comune può benissimo gestire anche l'aspetto paesistico del proprio territorio. Così come è altresì vero che queste leggi regionali di sub-delega – naturalmente già lo strumento della sub-delega lo dice – mantengono

in capo al delegante, cioè la regione, una serie di poteri sostitutivi di controllo, di annullamento e così via. Quindi, laddove la cosa pubblica venga gestita in modo sciatto dal comune, esiste sempre la possibilità di una riassunzione diretta della responsabilità di governo da parte della regione. E poi resta comunque il potere generale di annullamento da parte del Ministro dei Beni Culturali e Ambientali.

B.Z. – Resta però il timore che quando l'autorità decidente si trovi nello stesso luogo dove insiste il bene da tutelare essa venga inevitabilmente condizionata da interessi locali, soprattutto immobiliari e fondiari o di natura elettorale. Una opinione, questa, non solo mia, ma anche di molti altri: tanto da esser stata una delle ragioni fondative della legge di tutela 1089/39. Giuseppe Bottai, quando, in una intervista sul «Popolo d'Italia», illustra i motivi per i quali, con la sua legge, aveva aumentato il numero delle Soprintendenze da 28 a 58, facendo loro perdere le competenze di Uffici regionali, chiarisce infatti che il provvedimento veniva preso per consentire alle stesse Soprintendenze una maggior indipendenza dalle supremazie locali.

M.P. – Rispetto naturalmente tutte queste opinioni. Devo però dirle che personalmente non credo alle polemiche sul tipo «non decentriamo perché al centro siamo più illuminati». Anche se riconosco che un concreto pericolo in questo senso possa esistere, come peraltro una figura intellettuale di grande spessore, quale era Bottai, aveva benissimo capito. Non possiamo infatti immaginare che l'interesse della collettività verrebbe gestito bene in uno dei tanti Comuni italiani dove non si riesce a rieleggere il consiglio comunale, o a nominare la giunta, o a eleggere il sindaco perché sopravvive in quei luoghi una indirimibile rissosità tra gruppi di potere locali, partiti politici e quant'altro. Ma in Comuni di grandi tradizioni civili come Bergamo, Brescia o Modena? E troverei poi profondamente avvilente immaginare che a Roma, Milano, o in qualche altro capoluogo di regione, vi siano persone più illuminate di un amministratore d'un comune. Illuminate poi rispetto a quali valori? Ricordiamoci che nessuno ha più interesse delle collettività locali a gestire il territorio anche in senso di conservazione e di cultura di quei valori. Questi aspetti del problema esulano tuttavia dalle mie competenze. È però importante quel che lei dice, perché apre il discorso sulla "quarta fase" di questa lunga vicenda che le sto raccontando: una fase che sta per iniziare e che speriamo non sia più di aggressione al territorio, ma di equilibrata e armonica convivenza con quanto di esso resta ancora intatto o ben conservato.

B.Z. – La fase delle leggi Bassanini?

M.P. – Le leggi Bassanini e soprattutto la Bicamerale. Oggi noi assistiamo forse quasi senza rendercene conto a una serie di eventi assolutamente rivoluzionari per il Paese. Anticipando la legge di riforma istituzionale della Bicamerale, che ancora non è pronta, ma le cui linee fondamentali già si conoscono, la maggior parte delle materie e delle relative competenze vengono affidate ai cosiddetti “stati federati”, cioè le Regioni, come accade negli Stati Uniti, in Svizzera, in Germania, in Brasile e così via. Allo stato centrale vengono invece riservate pochissime materie e funzioni d’indirizzo, di coordinamento e di finanziamento. Per l’urbanistica, la legge Bassanini n. 59/97 e il recente decreto legislativo di attuazione n. 112/98 hanno già individuato una serie di materie nelle quali – in riforma profonda del DPR n. 616 del ’77 – allo stato sono riservate funzioni limitatissime, mentre tutto il resto viene affidato alle Regioni, ribaltando anche la metodologia utilizzata nel ’77: qui non si individuano infatti i compiti attribuiti alle Regioni, ma i pochi riservati allo Stato. Il territorio inteso in senso complessivo, in tutte le sue componenti, anche quelle di carattere culturale, di carattere estetico, paesistico, ambientale, eccetera, diviene materia esclusiva di competenza regionale. Il trasferimento delle competenze è completo, nel senso che ricomprende il potere di legiferare, e dunque di modificare le vigenti leggi statali del settore, e il potere di porre vincoli e di dare le autorizzazioni; contemporaneamente vi è il trasferimento di strutture, di personale e di mezzi finanziari: in sostanza le Soprintendenze ai beni architettonici e ambientali diventeranno organi e uffici regionali. Allo stato rimangono invece i “Beni Culturali” tradizionali, e non di carattere territoriale, cioè quelli della legge n. 1089/39. E mi fa piacere sottolineare come nell’articolo 148 del DLgs. 112/98 vi sia una definizione di “beni culturali” che corrisponde esattamente a quella a suo tempo proposta dalle Commissioni Franceschini e Papaldo (beni «che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà»).

B.Z. – Non si rischia in una situazione di questo genere di fare l’ennesimo pateracchio. Perché, se ho ben capito quanto lei dice, potrebbe avvenire che lo Stato gestisce poniamo, il Palazzo Ducale di Urbino, però solo nell’area di un chilometro quadrato che lo comprende; e se a un chilometro e un metro l’amministrazione comunale decide, ad esempio, di erigere un orrendo monumento fatto di tanti stupidissimi muretti che simboleggiano infantilmente le barricate erette dal popolo urbinate contro la tirannide, nessuno può farci nulla, se non attendere che la scopa del tempo faccia prima o poi giustizia, cancellando i muretti.

M.P. – Direi di no. Non si può far nulla, sempre che l’Amministrazione dello Stato

ritenga di non coordinarsi con l'Amministrazione regionale o locale per esercitare le attribuzioni autonome, in modo che non si creino conflittualità inutili. Come dicevo prima, la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, che è la legge fondamentale per questi aspetti, individua alcuni strumenti di coordinamento amministrativo – a volte volontari, a volte obbligatori –, quali le conferenze di servizio e gli accordi di programma. Allora: o le Amministrazioni si coordinano tra loro; ovvero ognuna utilizzerà dei poteri che la legge le attribuisce; per esempio, utilizzando l'articolo 21 della legge 1089, che consente all'Amministrazione, in questo caso il Ministero dei Beni culturali e i suoi uffici periferici, le Soprintendenze, di vincolare gli spazi intorno ai monumenti, perché nuove costruzioni non ne impediscano la visione da vari punti e non ne stravolgano l'originaria ambientazione.

B.Z. – Lei fa riferimento alle cosiddette aree di rispetto, che però non hanno mai funzionato, perché se anche non si costruisce nulla per 200 metri intorno a una villa barocca, piuttosto che a una chiesa neoclassica, ma da 201 metri in poi gli si costruisce intorno una selva di condomini, villa e chiesa non avranno più alcun significato non solo storico o estetico, ma semplicemente urbano. Tanto da poter qualificare le aree di rispetto, almeno a mio parere, come una variante ipocrita delle forme di «aggressione lecita» del nostro patrimonio artistico da lei prima illustrate.

M.P. – Ma, a mio parere, grazie alla legge Galasso e ai suoi piani urbanistici a valenza ambientale ciò non dovrebbe più avvenire.

B.Z. – Arrivati alla sua “quarta fase” e con essa al termine di questo suo suggestivo abbozzo d'una storia della tutela del territorio in Italia dal 1945 a oggi, mi pare da quanto si è detto che finalmente si possano vedere esistono concreti segnali d'una volontà di cambiamento. Il che ribadisce per l'ennesima volta l'insopprimibile lentezza della nostra Amministrazione pubblica nel mettere a fuoco gli obiettivi del proprio agire. Perché questi strumenti efficaci di salvaguardia del territorio stanno per arrivare quando ormai il Paese si trova con devastate per sempre vastissime zone del paesaggio, gran parte delle coste marine e la semi-totalità delle città: per queste ultime se si considerano le periferie – come credo si debba fare – un elemento distruttivo.

M.P. – Purtroppo lei ha perfettamente ragione. Tuttavia la lentezza non è stata soltanto della Amministrazione, ma di tutti. Per prima cosa dell'inciviltà diffusa

tra i cittadini e gli amministratori; poi degli intellettuali, ridotti a operare in modo clandestino, oppure perché i loro massimalismi ideologici li hanno allontanati dalle concrete quanto legittime esigenze della società civile; infine, d'una legislazione che è stata modificata con grande lentezza e molto timidamente. Oggi però esistono le premesse perché quel poco o tanto che resta del nostro straordinario patrimonio culturale e ambientale possa essere salvato: abbiamo finalmente un apparato di strumenti giuridici idoneo e abbiamo anche una classe di amministratori sicuramente migliore di quella precedente. E se resta l'amarezza per gli immensi guasti del passato, che non si riuscirà più a rimettere a posto, bisogna anche dire che guasti ne sono sempre stati fatti e che nemmeno nelle epoche precedenti si è sempre riusciti a risarcirli.

B.Z. – Ma nei secoli scorsi le distruzioni sono state di natura molto diversa. Il problema è quello del rapporto tra civiltà e storia, che è stato tollerabile, per non dire armonico, fino all'avvento della civiltà industriale. Quel che si distruggeva veniva infatti risarcito con monumenti assolutamente compatibili ai precedenti per materiali, proporzioni e canoni estetici: un esempio per tutti, il vecchio San Pietro medievale, con gli affreschi e i mosaici di Cavallini e Giotto, è stato distrutto da Bramante, Raffaello e Michelangelo, per farne tuttavia il monumento meraviglioso che tutti sappiamo. Mentre l'avvento della civiltà industriale, che in molte zone dell'Italia ha avuto un ritardo tale da coincidere con la nascita della speculazione edilizia, ha invece aperto uno iato incolmabile tra nuove e vecchie tecnologie, mettendo a disposizione di architetti, ingegneri e geometri, sia nuovi materiali di basso costo e facilissima reperibilità, ad esempio i prefabbricati, sia macchine potentissime con le quali trasformare in pochi mesi quei materiali in edifici immensi. Ciò che ha prodotto in poco meno di cinquant'anni quella generalizzata manomissione delle città e del territorio sotto gli occhi di tutti, che non vedo proprio come si potrà mai risarcire. E ancor meno lo vedo se penso che, nei fatti, nessuno riesce a demolire le incredibili case abusive costruite negli anni '60 nella Valle dei Templi, a Agrigento.

M.P. – Quanto lei dice credo possa costituire l'epigrafe a questa nostra conversazione. In particolare il suo ultimo riferimento a Agrigento mi ricorda un fatto di straordinaria gravità, che non è emerso sui giornali e perciò credo vada denunciato. Proprio coloro che si sono battuti contro gli ulteriori abusi edilizi di Agrigento si sono fatti paladini di una norma inserita nell'ultima finanziaria del dicembre scorso, che consente la sanatoria di quegli abusi. Una contraddizione assurda della quale gli estensori di quella norma si sono pubblicamente vantati,

dicendo che ormai non c'era nulla da fare: e ciò, credo, per evidenti ragioni clientelari di natura elettorale. L'abusivismo oggi però non dovrebbe più determinarsi. Ci sono norme che attribuiscono grande fiducia al cittadino, si spera educato. Non sempre le Amministrazioni hanno, e non so se sia giusto che abbiano, una sorta di controllo sistematico del territorio in modo poliziesco e repressivo. Dunque l'abusivismo che potrebbe permanere è quello "legalizzato": la grande diga che serve per creare una centrale elettrica, per cui si distrugge una montagna; la pista da sci che taglia il bosco e sbregia il territorio; i sistemi di innevamento artificiale che inquinano le falde, che distruggono il manto erboso, e altro ancora. Queste sono forme di aggressione al paesaggio "legalizzate". Su queste non posso dire alcunché, se non confidando nelle Regioni: o in Dio.

(aprile 1998)

* in B. Zanardi, *Conservazione, restauro e tutela*, Milano, 1999, pp. pp. 289-308.