

Ilaria Borletti Buitoni

Sottosegretario di Stato al Ministero
dei Beni e delle attività culturali
e del turismo (Mibact)

Con la cultura (non) si mangia?

“Quello che avrei voluto fare
e non ho potuto e perché”

Premessa

Di solito i politici ricorrono agli instant books quando, alla fine del loro mandato e prima di una campagna elettorale, vogliono lasciare una traccia evidente e generalmente molto poco realistica di quello che hanno fatto.

Lo scopo di questo, invece è esattamente il contrario: raccontare agli italiani quello che avrei voluto fare ma che non ho potuto, in certi casi, nemmeno avviare.

Sono entrata in politica con il solo ed unico obiettivo di mettere le mie competenze al servizio di un'idea: che con la cultura si potesse veramente costruire una svolta per il Paese.

Speravo di contribuire a risollevarlo un ambito così avvilito da anni di disattenzione e di carenza sia di strategie che di risorse e a costruire un percorso che potesse essere utile alla valorizzazione del nostro straordinario patrimonio d'arte, di monumenti, ma anche di saperi diffusi su tutto il territorio nazionale.

Sono convinta che soprattutto in un momento di crisi anche il patrimonio e le attività cultu-

rali possano contribuire ad un futuro meno penalizzante soprattutto per i giovani e in particolare in quelle regioni maggiormente sofferenti per la perdita di attività produttive ma ricche di beni monumentali e anche naturalistici.

Tra le mie deleghe arrivate nel giugno 2013 c'erano la valorizzazione e il paesaggio: entrambi ambiti che conosco bene.

Dopo nemmeno un anno credo che sia giusto non solo raccontare quello che ho potuto fare e che ho per altro già pubblicato sul mio sito (www.ilariaborletti.it) ma con realismo descrivere perché non ho potuto raggiungere nemmeno un decimo degli obiettivi che mi ero proposta attraverso un elenco di esempi emblematici, precisi, circostanziati e comprensibili forse persino utili anche a chi, dopo di me, raccoglierà l'eredità di questo compito. Capire perché oltre agli slogan delle campagne elettorali la strada per cambiare il Paese debba essere molto più lunga di quanto viene abitualmente raccontato è importante anche per i cittadini che con il loro voto devono poter scegliere consapevolmente chi li rappresenta.

Gli argomenti sono stati divisi in tre categorie:

la prima è relativa alle risorse che potrebbero incrementare i fondi a disposizione per la manutenzione dei beni di competenza del Mibact, la seconda include esempi di valorizzazione del patrimonio nazionale anche in termini di stimolo per un aumento della fruizione da parte del pubblico e di un crescente turismo culturale e la terza è dedicata al paesaggio e alla complessità normativa che dovrebbe garantirne la tutela. Importante è ricordare la firma del Ministro Bray nel dicembre 2013 sul Decreto per le nuove linee guida per i servizi aggiuntivi scaduto da anni e che porterà inevitabilmente ad una totale revisione delle concessioni ad essi relative attraverso la riapertura delle gare secondo criteri nuovi ed efficaci.

Ho voluto anche raccontare dei casi specifici che possano aiutare una maggior e più rapida comprensione del tema generale. In particolare indicare, alla fine, il risultato di due tavoli di confronto con associazioni che rappresentano interessi convergenti con quelli del Ministero per la tutela del patrimonio nazionale.

Questo instant book è dedicato al mio staff che pazientemente ha dovuto arginare il mio entu-

siasmo e gestire la difficile quotidiana attività
del mio ufficio con competenza e serietà!

Ilaria Borletti Buitoni*

* Sottosegretario di Stato al Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo nel Governo Letta dal 3 maggio 2013 e nel Governo Renzi dal 28 febbraio 2014.

1

Più risorse alla cultura: misure fiscali a favore delle donazioni

Contesto

In Italia, nonostante l'enorme patrimonio culturale e la ormai cronica mancanza di risorse pubbliche, le donazioni soprattutto dei privati sono difficili non solo da un punto di vista burocratico e normativo ma anche perché non consentono i vantaggi fiscali previsti negli altri paesi.

In Francia nel 2013 si è celebrata recentemente la “Loi des mécénats”, un coraggioso sistema di leggi che permette notevoli vantaggi economici, a fronte di un rapporto serio e trasparente con l'amministrazione. Questa iniziativa ha portato notevoli risorse all'arte e al mantenimento del patrimonio nazionale.

In Italia esistono delle agevolazioni seppur modeste e riguardanti in particolare le aziende, ma

non i privati, anche grazie al “Decreto Valore Cultura” del 2013.

In sintesi:

- Le persone fisiche e gli enti non commerciali possono beneficiare di sgravi fiscali al 19% (Art. 15, comma 1, lettera h, del D.P.R. 917/1986, Testo Unico delle Imposte sui Redditi).
- Le imprese possono beneficiare di sgravi fiscali al 100% (Art. 100, comma 2, lettera m, del D.P.R. 917/1986, Testo Unico delle Imposte sui Redditi).
- Completa semplificazione per le donazioni fino a 10.000 €, con completa trasparenza e tracciabilità (art. 12 della legge 112 del 7-10-2013).

Obbiettivo

Maggiori risorse sia allo Stato che alle associazioni del terzo settore impegnate nel mantenimento del patrimonio culturale e nelle attività culturali. Inoltre, più ampio e semplice coinvolgimento dei privati nel sostegno al patrimonio pubblico.

Proposta

Molte sono le proposte in questo campo e ho ritenuto di privilegiare sia una soluzione non onerosa per le casse dello Stato, mutuata dalla pratica inglese, sia uno strumento di eguaglianza, destinato però a gravare seppur in modo marginale sul bilancio pubblico

- La prima è un'idea di Lorenzo Bini Smaghi, proposta durante un convegno dell'Adsi (Associazione Dimore Storiche Italiane) nell'ottobre 2012 secondo la quale l'ente che riceve la donazione si assume l'onere fiscale del donatore che invece può dedurre dal proprio reddito la donazione fatta.
- Deducibilità integrale delle erogazioni liberali effettuate da persona fisica in favore della cultura in genere, ovvero delle donazioni per la tutela (restauri, manutenzione...) e per la gestione (musei, biblioteche...) di beni culturali; deducibilità integrale delle erogazioni liberali effettuate da persona fisica in favore della cultura in genere e realizzate attraverso la cessione di beni e non attraverso il versamento di denaro.

Perché non ha funzionato

Non è stato possibile in così breve tempo portare all'attenzione del Ministero dell'Economia per un confronto, la proposta ispirata da Bini Smaghi.

Nel secondo caso invece sono state presentate iniziative analoghe non accolte sia a livello governativo per l'opposizione del Ministero dell'Economia, sia in sede parlamentare, per la contrarietà delle Commissioni Bilancio che le ha ritenute incompatibili con le esigenze di finanza pubblica.

2

“Adotta un Monumento”: un progetto per coinvolgere le comunità italiane all'estero

Contesto

in Italia vi sono 46.025 beni architettonici vincolati, un patrimonio enorme da tutelare. Lo Stato non può farlo avendo risorse disponibili così esigue: è necessario perciò avviare dei progetti che possano convogliare ulteriori fondi consentendo la manutenzione ordinaria del patrimonio nazionale e non solo quella straordinaria, molto più onerosa.

Obbiettivo

Il progetto consiste nel coinvolgere le comunità di italiani residenti all'estero. Attraverso le Ambasciate e in collegamento con gli Istituti di Cultura nel mondo, il Ministero potrebbe avviare un percorso di promozione del patrimo-

nio nazionale. Ogni comunità di italiani residenti all'estero "adotta" un monumento in una regione e facendosene garante per un periodo di tempo: un vero e proprio contratto di "adozione" che possa portare risorse costanti e certe da dedicare ad uno specifico bene.

Proposta

- Individuazione di cinque comunità particolarmente vicine al paese d'origine e numericamente consistenti. Per esempio Canada, Brasile, Stati Uniti, Argentina, Inghilterra.
- Individuazione di un percorso amministrativo che possa consentire la deducibilità delle donazioni in base anche alle normative esistenti nei rispettivi paesi.
- Individuazione di beni significativi: la reale Tenuta di Carditello, recentemente acquistata dallo Stato grazie all'interessamento del Ministro Bray ma priva di un progetto di restauro e valorizzazione, o le Chiese di Napoli di competenza del Ministero e chiuse per mancanza di fondi.

Perché non ha funzionato

La proposta richiede un'elaborazione dettagliata e trasparente, un responsabile del progetto sia da parte del Mibact che del Ministero degli Affari Esteri, e il superamento soprattutto dei vincoli amministrativi che riguardano la possibilità di ricevere contributi e donazioni ingenti da parte di privati dedicandoli a specifici progetti.

3

Come rendere più razionale e efficace la gestione delle biglietterie favorendo la fruizione dei beni culturali e il turismo culturale

Contesto

Come funzionano i biglietti nei musei pubblici in Italia?

La normativa si basa sul cosiddetto “Decreto Biglietti” (DM 507, 11 dicembre 1997), che uniforma la gestione della bigliettazione per quel che compete i 420 istituti statali, in sei articoli.

In sintesi:

- I musei non sono tenuti ad accettare pagamenti con bancomat o carta di credito, potendo dunque imporre il noto “Cash only!” (nel 2014!).
- gli over-65 non pagano (al contrario di quel

che succede in quasi tutti i paesi europei).

- Ci sono 24 giornate di gratuità, sparse durante l'anno, rendendo tutto molto complesso e poco chiaro per il visitatore.
- Iniziative di co-marketing, di biglietti integrati, di tessere museo e di joint venture tra altre istituzioni, culturali o meno, non vengono promosse, se non scoraggiate.
- L'orario di apertura è fisso per tutti i musei del Paese, da Nord a Sud, indipendentemente dai flussi turistici, dalle stagioni e dalle condizioni economiche.
- L'aggio sul biglietto, ovvero la percentuale che il concessionario incassa, può andare dal 30% al 70% del costo del biglietto, indipendentemente dai flussi di entrata: questo argomento è stato oggetto di molta attenzione da parte della stampa che giustamente vi ha visto un danno agli interessi dello Stato.

Obbiettivo

Modernizzare la normativa sui biglietti nei musei statali, il "Decreto Biglietti". Grazie al lavoro compiuto dalla Direzione Generale della Valorizzazione del Ministero, il testo avrebbe

dovuto aggiornare e regolare un ambito a lungo trascurato ponendo il visitatore al centro di un progetto di valorizzazione.

Proposta

- Obbligatorietà di offrire pagamento anche con carte di credito.
- Per gli over-70 un biglietto ridotto (non più gratis), gratuità per docenti e minori.
- 12 giornate l'anno di gratuità (penultima domenica del mese), invece che 24 distribuite senza criterio nel corso dell'anno.
- Una diversa spartizione delle entrate dovute ai biglietti tra i concessionari e lo Stato, differenziando le percentuali a seconda del numero di visitatori. Per i musei con meno di 50.000 visitatori, può essere mantenuta una percentuale del 70% al concessionario e del 30% al Mibact. Invece nel caso opposto e cioè a fronte di più di 50.000 biglietti venduti, il rapporto va gradualmente rovesciato cercando comunque di fare una valutazione approfondita dei casi singoli anche in considerazione della necessità di spingere strumenti di promozione come le carte museo, i biglietti integrati, le car-

te di sconto (co-marketing).

- Maggiore flessibilità negli orari di apertura soprattutto per i siti archeologici per favorire l'aumento dei visitatori d'estate.

Perché non ha funzionato

L'assenza di coordinamento tra il Gabinetto del Ministro e l'ufficio del Sottosegretario ha rallentato il progetto fino a fermarlo, nonostante fosse stato completato nel settembre 2013.

4

Sviluppo grazie al turismo culturale: l'esempio della Via Francigena per unire l'Italia all'Europa

Contesto

La Via Francigena è un itinerario culturale sancito dal Consiglio d'Europa nel 2004 lungo 1.600 km, che rievoca il cammino che il vescovo Sigerico fece da Canterbury a Roma nel 990 d.C. Si snoda per quattro paesi (Regno Unito, Francia, Svizzera e Italia) e per una grande quantità di comuni, tra straordinarie bellezze naturali e culturali. In particolare, in Italia sono coinvolti centinaia di piccoli comuni che possono trovare nella Francigena un'occasione per promuovere il proprio territorio dall'accoglienza al patrimonio naturalistico e storico.

Obbiettivo

Vi è la necessità di coordinare meglio il lavoro

tra le regioni, facendo sì che l'itinerario sia ben strutturato come percorso di pellegrinaggio ma anche come viaggio turistico sostenibile, in cui strutture e servizi d'accoglienza innovativi si sposino con i piccoli comuni e le comunità locali, sul modello del Cammino di Santiago (200.000 visitatori nel 2012, con rischi di sovraffollamento in un percorso ricco di fascino ma, a detta dei camminatori, non paragonabile alla Francigena).

Inoltre, tra gli obiettivi c'è quello di allungare il percorso completandolo con la "Via Francigena del Sud", che da Roma verso Gerusalemme, passando per Lazio, Campania, Basilicata, Molise e Puglia, fino a Santa Maria di Leuca. Un'opzione da proporre al Consiglio d'Europa, e che dunque necessita per essere accolta di un sostenuto "lavoro di squadra" con le regioni per proporre un tracciato storicamente attendibile e turisticamente sostenibile.

Proposta

Il progetto è stato costruito puntando ad armonizzare le attività della varie Regioni dando una strategia d'indirizzo complessiva, e lavo-

rando su più fronti. Inoltre, si intende replicare, su scala nazionale, iniziative come quella toscana dove si è puntato sulla Francigena per l'ulteriore sviluppo turistico della regione, investendo 20M € nel mettere in sicurezza i 380 km di pertinenza, finanziando ristrutturazioni e creando nuove strutture d'accoglienza.

Lo scopo è di costituire un gruppo di lavoro costituito dalle Regioni e dai Ministeri (Ambiente e Coesione Territoriale e Mibact), insieme all'Aevf (Associazione Europea Vie Francigene, che raccoglie comuni e regioni europee), per dare organicità ad un "master-plan" nazionale della Via Francigena comprendente le linee strategiche complessive seguenti:

- Costruire un piano efficace di comunicazione della Via Francigena esistente, in modo da aumentarne la fruizione.
- Fornire assistenza tecnica per quel che riguarda i progetti infrastrutturali e l'utilizzo dei fondi europei.
- Progettare e definire il percorso meridionale, da Roma fino ad Otranto, arrivando poi all'approvazione in sede di Consiglio d'Europa.

Perché non ha funzionato

Il progetto necessita di forte collaborazione tra vari enti (Comuni, Regioni, Stati, Ministeri) e di una strategia turistica ad ampio raggio. Un ottimo modo per utilizzare la sinergia tra valorizzazione dei Beni Culturali e Turismo che però a causa dei ritardi burocratici non è ancora effettiva. Purtroppo è mancato il giusto coordinamento e la volontà dei soggetti interessati alla costruzione di un percorso definitivo: attualmente l'iniziativa è accantonata.

5

Un esempio di valorizzazione: i parchi archeologici

Contesto

In Italia ci sono 108 siti archeologici, che comprendono sia ampie che piccole aree. A parte i Fori di Roma e gli Scavi di Pompei, molti luoghi straordinari non sono sufficientemente conosciuti e visitati e quindi non rappresentano un motore attivo di sviluppo per il territorio. Il problema della mancata manutenzione ordinaria ha causato molti danni e in alcuni casi l'abbandono di siti soprattutto nelle regioni del Sud.

Obiettivo

Realizzare in Italia una rete di parchi archeologici che possa costituire un vero circuito turistico promovibile soprattutto all'estero. Il modello è quello dei parchi inglesi come Sutton Hoo,

luoghi di attrazione nei quali l'attenzione al visitatore è dimostrata da una serie di servizi specifici che vanno dall'accoglienza alla didattica.

Proposta

Rendere esecutiva una legge approvata già dal Ministro Ornaghi nel 2012 (D.M. 18 aprile 2012) e aprire un bando pubblico per scegliere cinque parchi archeologici meritevoli (ovvero già in possesso di determinate caratteristiche qualitative, accertate con una griglia di punteggi trasparente). Questa prima scelta riceverebbe finanziamenti da destinarsi a progetti di valorizzazione.

I requisiti richiesti sono:

- Consistenza (scientifica, dimensionale, storica) del bene archeologico e il suo rapporto col paesaggio.
- Accessibilità e collegamenti viari.
- Ricettività del comprensorio in termini turistici (presenza di alberghi, ristoranti, strutture varie).
- Pre-esistenza di accordi forti con i vari enti locali (comuni, diocesi, province, privati, comunità).

- Una forte identità di valorizzazione (numero di visitatori, progetti educativi, rapporti con il pubblico, vicinanza col territorio, brand identity).

- Presenza di un progetto scientifico e paesaggistico (studi geomorfologici...).

L'obiettivo è la promozione di aree archeologiche come ad esempio la Necropoli della Banditaccia a Cerveteri, Aquileia, Paestum, Nora ed Egnazia:

- Migliorare la ricettività della zona nella quale si trova il parco e favorire l'accessibilità al bene.

- Aumentare la potenzialità turistica del sito, incrementando anche la promozione internazionale del circuito di cui fa parte con maggiore uso del web.

- Valorizzare il parco archeologico dando al visitatore attraverso le moderne tecnologie il modo di approfondire la conoscenza del sito.

- Realizzare un modello adatto a ricevere un pubblico che possa passare una giornata e non solo il tempo della visita particolarmente destinato alle famiglie e quindi con percorsi didattici studiati per i più giovani.

Perché non ha funzionato

Nonostante l'appoggio delle strutture ministeriali e una normativa già approvata da tutti gli organi di controllo, non è stato ritenuto di dare seguito a questo progetto.

6

Applicazione web per l'organizzazione del volontariato culturale: collaborare con la comunità

Contesto

In Italia ci sono circa 30.000 associazioni impegnate nella tutela dei Beni Culturali, che coinvolgono circa 3 milioni di persone. Un patrimonio importante di donne e uomini spesso giovani ma non solo che vogliono prendersi cura del paese, in più modi. I volontari sono una realtà fondamentale che supporta lo Stato in attività nelle quali a causa della carenza di risorse si è reso necessario limitare un servizio. Sia nel caso dell'apertura di un museo o della custodia di un monumento e della partecipazione ad iniziative di valorizzazione, i volontari potrebbero rappresentare, applicando il principio di sussidiarietà previsto dalla nostra Costituzione, una risorsa importantissima.

Obbiettivo

Il progetto prevede di inserire in una comune banca dati tutti i musei, biblioteche, beni architettonici o archeologici e contemporaneamente i dati anagrafici e la disponibilità di tempo di quei cittadini che sono desiderosi di impegnarsi nel volontariato culturale. Le istituzioni dal canto loro volta indicheranno i luoghi nei quali sarebbe necessario un supporto da parte dei volontari.

Proposta

Questo strumento avrebbe potuto incrementare una discussione già abbastanza vivace all'interno del Ministero sull'utilizzo dei volontari anche per manifestazioni speciali e non continuative. L'idea in realtà è quella di affiancare al personale esperto e in carica forze che, mosse dalla passione, avrebbero permesso con la loro presenza maggiori risorse per valorizzazione dei beni culturali.

- Permette di offrire un servizio migliore, più efficiente senza costi aggiuntivi e razionalizza un ambito che attualmente è trattato solo da

alcuni uffici periferici.

- Apre facilmente studenti, giovani o pensionati alla possibilità di un'esperienza positiva e gratificante.
- Permette la realizzazione di un maggior numero di eventi (come la Notte nei Musei) senza eccessivo aggravio per le risorse dello Stato già ridotte.
- Costituisce un elemento effettivo di coesione tra le istituzioni pubbliche e i cittadini.
- Afferma con efficacia e concretezza la possibilità di riscoprire il valore della mobilitazione in favore del più grande patrimonio del Paese, quello dei Beni Culturali.
- Costituisce un'occasione unica per i giovani cittadini europei (si pensi agli Erasmus) di vivere il patrimonio culturale italiano da protagonisti, sia pur temporaneamente.
- Favorisce la cultura della tutela dei Beni Culturali, a prescindere dall'effettiva partecipazione al programma, in virtù della risonanza mediatica dell'iniziativa.
- Valorizza l'uso del web e dei moderni mezzi di comunicazione generalmente distanti dall'attività del Ministero.

- Facilita connessioni tra reti di giovani e persone meno sensibili al tema della tutela dei Beni Culturali, favorendo la successiva aggregazione di gruppi e associazioni.

Perché non ha funzionato

Nonostante l'obiettivo non fosse quello di favorire un uso incondizionato dei volontari a discapito delle risorse interne, il progetto non è stato preso in considerazione per una presumibile opposizione delle organizzazioni sindacali

7

IL caso di Cerveteri in Lazio: un'efficace collaborazione tra lo Stato e gli Enti Locali per i siti Unesco

Contesto

In Italia ci sono 49 siti rientrati nella lista dell'Unesco e questo è il numero più alto in un Paese al mondo.

La loro valorizzazione ha raramente portato, però, ad un aumento di turisti. Infatti, a fronte della ricchezza del patrimonio italiano rispetto ad altre realtà europee, i dati indicano una differenza rilevante tra l'Italia e la Francia o la Germania in termini di percentuali del prodotto interno lordo derivante dal turismo e in particolare da quello culturale. Manca, in molti casi, una costruttiva collaborazione tra i soggetti che gestiscono o posseggono il bene e le istituzioni locali.

Obbiettivo

Cerveteri è da dieci anni un sito Unesco, insieme a Tarquinia, grazie alla Necropoli etrusca della Banditaccia, gestita dal Ministero. Si tratta di un'area vasta 10 ettari, estensibili a 400 considerando tutta l'altura tufacea, ricolma di affascinanti sepolture a "dado" oppure a tumulo, come la straordinaria "Tomba dei Rilievi". Un'area complessa e ancora dotata di pochi servizi e con un numero ancora limitato di visitatori. I trasporti sono poco funzionali, le informazioni non abbastanza accurate e la manutenzione costosa e quindi insufficiente.

Una collaborazione più stretta con il Comune, peraltro retto da un efficientissimo giovane Sindaco, Alessio Pascucci, permetterebbe, da un lato un maggior coinvolgimento dei cittadini e dall'altro una serie di economie di scala e di virtuosi scambi di servizi e di mezzi, che sarebbero a favore della valorizzazione del sito.

Proposta

Un protocollo d'intesa tra il Ministero, il Comune di Cerveteri e le Istituzioni universitarie e di ricerca per la gestione della Necropoli

estendibile a tutti i siti Unesco incluso il loro contesto.

- Individuazione di attività condivise finalizzate alla valorizzazione del Sito archeologico della Banditaccia e al decoro del Centro Storico della Città alle quali destinare specifiche quote dei proventi dalla biglietti.
- Individuazione di attività e soggetti promotori per la tutela e valorizzazione dei siti archeologici etruschi denominati “Greppe Sant’Angelo”, “Necropoli di Monte Abatone” e “Necropoli del Sorbo”.
- Decoro delle aree di accesso alla Necropoli della Banditaccia ed al Museo Nazionale Etrusco attraverso la definizione condivisa di specifici provvedimenti di tutela diretta e indiretta.
- Ruolo e funzione degli Istituti culturali ed Universitari di rilievo nazionale ed internazionale.
- Un progetto di bigliettazione integrata tra i siti archeologici ed il trasporto pubblico per facilitare lo spostamento dei visitatori
- Miglioramento della manutenzione dell’area della Necropoli della Banditaccia attraverso l’integrazione del servizio attuale con le profes-

sionalità e le risorse tecniche del Comune di Cerveteri.

Perché non ha funzionato

Il caso è emblematico perché dimostra come il Ministero a livello centrale non possa essere un sufficiente un supporto ai propri uffici periferici nella costruzione di un rapporto con gli Enti Locali che nel caso della valorizzazione dei siti Unesco oltre che per la tutela sarebbe produttivo e necessario.

A Pompei si è ritenuto opportuno costituire una nuova struttura che assumesse tra i suoi compiti oltre che la tutela del sito un vero e proprio progetto di valorizzazione dell'area circostante particolarmente, in quel caso, degradata.

L'obiettivo di inquadrare tutti i siti Unesco in un percorso di valorizzazione e riqualificazione e promozione attraverso meno onerose e complicate strutture del progetto "Grande Pompei" permetterebbe anche una ricerca di fondi coordinata e sicuramente più efficace. La strada della convenzione con gli enti locali interessati dove ci fossero interlocutori credibili e disponibili

come nel caso di Cerveteri è un percorso realizzabile in tempi abbastanza brevi.

8

Il paesaggio italiano è frequentemente assalito dalle pale eoliche e dai pannelli solari: è possibile conciliare lo sviluppo delle energie rinnovabili con la salvaguardia del territorio?

Contesto

Gli impianti di energie rinnovabili sono sparsi sul territorio italiano senza criteri. Le Leggi attuali prevedono che se ne debba occupare il Ministero per lo Sviluppo Economico (Mise), in quanto questi impianti influiscono notevolmente sull'economia italiana. Nel 2010 il Mise ha pubblicato le "Linee Guida per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" e nel 2013 ha istituito un "Osservatorio sulle energie rinnovabili" soprattutto per affrontare la situazione con esperti in Paesaggio ed Ambiente, coinvolgendo il Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo (Mibact). La principale proposta del Mibact è

stata quella di realizzare una cartografazione informatizzata che registri la distribuzione sul territorio degli impianti realizzati o anche solo autorizzati.

Attualmente i piani paesaggistici regionali non si preoccupano di individuare le aree non idonee agli impianti in ragione della loro rilevanza paesaggistica e del tipo di tecnologia o fonte che si intende utilizzare.

Il parere del Mibact sulle autorizzazioni a realizzare tali impianti quando viene richiesto, è considerato solo un “consiglio”.

Obbiettivo

Individuare le aree idonee e non idonee alla realizzazione di impianti di energie rinnovabili, evitando zone di rilievo storico-artistico.

Estendere la potestà di intervento vincolante delle Soprintendenze anche al di là delle zone o dei siti vincolati ai sensi del D.Lgs. 42/2004 in relazione all’impatto paesaggistico.

Rivedere la composizione e il funzionamento delle Conferenze di servizi propedeutiche all’autorizzazione al fine di snellire e velocizzare l’attività svolta.

Proposta

- Introdurre nelle normative che rendano obbligatoria una programmazione e valutazione che tenga conto degli impianti realizzati o autorizzati sull'intero territorio per evitare negativi effetti cumulativi.
- Istituire dei tavoli di copianificazione che individuino aree non idonee alla realizzazione degli impianti (attualmente questa azione può essere svolta solo dalle Regioni e Province Autonome).
- Per potere assicurare al Mibact un forte controllo sulla realizzazione degli impianti di energie rinnovabili, bisogna introdurre dei cambiamenti nella normativa di riferimento, in particolare nel Codice dei Beni Culturali (modificando l'art. 135, comma 1, nonché l'art. 143, comma 3) in modo tale che il parere del Mibact, che ha il compito di tutelare il Paesaggio, sia vincolante soprattutto nei progetti che prevedono l'inserimento di impianti di energie rinnovabili. I pareri delle Soprintendenze dovrebbero essere vincolanti anche per gli impianti previsti in zone non sottoposte alla disciplina di tutela del Codice, ma che presenti-

no comunque caratteristiche da salvaguardare.

- Definire con maggiore precisione e dettaglio, all'interno delle linee guida sulle energie rinnovabili, i criteri di scelta del sito, privilegiando immobili dismessi, strutture industriali ecc. , e assicurando in ogni caso il rispetto del principio del minor uso possibile di suolo libero.

Perché non ha funzionato

La materia coinvolge le competenze di diversi Ministeri nonché strutture pubbliche responsabili dell'erogazione di energia. L'Amministrazione ha inviato a tutte le parti interessate la richiesta di individuare alcuni esperti per avviare un confronto, ma nessuno ha nemmeno risposto alle lettere.

9

Come fermare una lottizzazione vicino ad un bene monumentale recuperandone il contesto paesaggistico: il caso limite di Tivoli e di Villa Adriana

Contesto

Il Comune di Tivoli, posto alle porte di Roma, è uno dei centri urbani più antichi del Lazio; le sue origini, sono antecedenti a quelle di Roma. Della sua storia millenaria Tivoli conserva ancora moltissime testimonianze, tra le quali il sito archeologico della imperiale Villa Adriana, dichiarata dall'Unesco patrimonio mondiale dell'umanità, e quello monumentale di Villa d'Este. Si tratta di monumenti noti in tutto il mondo.

La città appare oggi come un ampio e disordinato centro urbano senza nessun'attenzione ai criteri per uno sviluppo compatibile. L'antico e

bellissimo paesaggio di Tivoli e soprattutto dei suoi immediati dintorni è stato radicalmente trasformato in un indistinto susseguirsi di palazzine residenziali, edifici abusivi, capannoni industriali. Visitare i monumenti è difficile, mancano efficienti trasporti pubblici e segnaletiche per orientarsi.

A questa situazione ora si aggiunge un grande pericolo di deturpazione di questa bellissima città antica. Infatti è stato approvato un piano di lottizzazione che prevede l'imminente costruzione di 120 mila metri cubi di cemento nei pressi di Villa Adriana, e la possibilità di realizzare in futuro decine di migliaia di metri cubi. Le costruzioni dovrebbero sorgere nell'area limitrofa alla villa, in particolare nella zona di rispetto individuata nel provvedimento di riconoscimento di sito Unesco, e definita "buffer zone". Contro un simile provvedimento le Associazioni ambientaliste locali si stanno opponendo a tali costruzioni ed hanno istruito diversi ricorsi per imporre la tutela dell'area con l'attuazione delle Leggi in vigore.

Obiettivo

Impedire la realizzazione di interventi edilizi che sarebbero in contrasto con le grandi valenze culturali del territorio tiburtino. Trovare una soluzione di compensazione con l'impresa che ha ottenuto le autorizzazioni che allontanano la possibilità di un intervento edilizio di tali dimensioni in un'area così importante ai fini paesaggistici e per la tutela di Villa Adriana.

La proposta

Favorire il confronto tra l'impresa costruttrice, l'amministrazione Comunale, le associazioni e la Soprintendenze per verificare la possibilità di un accordo che accantoni per sempre il pericolo di costruire in un'area così delicata dal punto di vista paesaggistico favorendo la delocalizzazione dell'intervento edilizio in un'area meno di minor pregio.

L'Unesco ed il Mibact hanno recentemente incaricato alcuni validi esperti di redigere una relazione sull'impatto che la lottizzazione provocherebbe sui valori paesaggistici del sito di Villa Adriana. Una valutazione negativa rispetto alla realizzazione dei fabbricati, potrebbe riaprire la

questione in modo determinante persino per un eventuale riesame dei pareri precedentemente dati.

Perché non ha funzionato fin d'ora!

Il piano di lottizzazione è stato approvato dal Comune di Tivoli con amministrazioni di colore politico e in vari momenti e fasi e dalla Regione Lazio.

Purtroppo anche con parere favorevole ma non vincolante del Mibact quando ancora non esisteva la Buffer Zone

La revisione di questo parere e l'eventuale revoca implicherebbe la possibilità di pesanti sanzioni per le pubbliche amministrazioni. Attualmente la questione è allo studio dell'ufficio legislativo del Mibact.

10

Un esempio letterario... Recanati, il Colle dell'Infinito: Leopardi contro il piano-casa

Contesto

Tra i molti casi giunti alla nostra attenzione, quello che riguarda il Colle dell'Infinito è emblematico del conflitto tra interessi pubblici e privati, favoriti da una legislazione a doppia faccia.

Da un lato, lo Stato, in ossequio all'art. 9 della Costituzione, tutela il paesaggio nazionale attraverso i suoi organi istituzionali (le strutture del Mibact) e dall'altro lo stesso Stato, attraverso le Leggi approvate dai vari Governi, mina quegli stessi valori protetti costituzionalmente e che rappresentano l'identità stessa del Paese. Si premetta che il celebre Colle cantato da Leopardi è vincolato dal Ministero dei Beni e le attività culturali e del turismo (all'epoca Mini-

stero della Pubblica Istruzione) sin dal 1955, per proteggere sia il bellissimo panorama che da quel colle si gode che le valenze “estetiche e tradizionali” del Colle stesso. Il provvedimento, si badi bene, fa esplicito riferimento alle costruzioni tradizionali presenti sulle pendici del Colle, che contribuiscono a creare un insieme di particolare bellezza.

La vicenda odierna inizia con la presentazione, da parte dei proprietari di una parte dei terreni e degli antichi fabbricati rurali del Colle, di un progetto edilizio consistente nella demolizione di alcuni di questi casali e nella ricostruzione di un altro complesso immobiliare, risultante dalla sommatoria delle volumetrie attualmente esistenti con un “premio” di cubatura concesso dalla legge regionale del Piano casa, recepita naturalmente anche dalla regione Marche nel 2009 e modificata, in ampliamento di volumetrie concedibili, nel 2010.

Il progetto, se realizzato, provocherebbe la cancellazione di buona parte delle caratteristiche storiche e paesaggistiche che hanno motivato, ormai quasi sessant’anni orsono, l’apposizione del vincolo paesaggistico. Il Ministero, attraver-

so le Soprintendenze locali, ha dato naturalmente parere negativo all'intervento; i proprietari, del tutto indifferenti all'importanza e alla bellezza di quei luoghi, hanno opposto ricorso davanti al Tar delle Marche che, in prima battuta, ha dato loro ragione a scapito del paesaggio.

Obbiettivo

L'obbiettivo, in questo caso, è impedire in ogni modo la realizzazione del nuovo intervento, francamente incongruo, anche offrendo ogni supporto possibile all'azione già efficacemente portata avanti dalle Soprintendenze delle Marche; in questo come in altri casi analoghi, infatti, l'aperto sostegno ha prodotto negli Uffici ministeriali un rafforzamento della consapevolezza delle proprie possibilità d'intervento.

La proposta

Dalla constatazione del grave conflitto esistente tra la normativa urbanistica e quella paesaggistica sono scaturite le seguenti considerazioni:

- Conferma della supremazia della normativa paesaggistica su quella urbanistica, attraverso una revisione efficace del Codice dei beni culturali.

- Reintroduzione a livello legislativo di un controllo preventivo delle varianti dei piani regolatori e di qualunque legge che riguardi l'uso del territorio (com'è anche il Piano casa) da parte del Ministero.
- Promozione di una campagna di sensibilizzazione dei cittadini, a cominciare dai più giovani, sui temi della protezione dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali che questo contiene.

Perché non ha funzionato

Il problema è squisitamente di contrasto normativo. Negli ultimi decenni, infatti, la legislazione nazionale e regionale ha, in linea generale, favorito sempre di più lo sfruttamento edilizio dei suoli a scapito dei valori paesaggistici ed ambientali del territorio, al punto che, ormai, per la stragrande maggioranza della popolazione, anche a causa del grave deficit culturale che ormai contraddistingue questo paese, di cui questo caso è l'esempio lampante, la possibilità di costruire nuove cubature è vista con favore.

11

Spoletto, il caso del centro commerciale “Il Querceto”: la difficoltà di essere un paese normale!

Contesto

Spoletto è la magnifica città umbra che tutti conosciamo ed amiamo. Sia il suo paesaggio urbano che quello dei dintorni possiede la dolcezza tipica dei centri e delle campagne dell'Umbria, detta la regione più verde d'Italia proprio a causa della particolare bellezza del suo territorio collinare alternato a paesi medievali arroccati sulla cima dei colli, di cui sono complemento ed ornamento.

Il caso del centro commerciale Il Querceto, sovradimensionato sia nelle proporzioni degli spazi (cinque grandi manufatti prefabbricati) che nella effettiva domanda dei potenziali consumatori (la zona di Spoletto vede ad oggi la presenza di altri 14 centri commerciali, a fronte di una popolazione di 30.000 abitanti), è un

altro caso rappresentativo della totale indifferenza che questo Paese prova nei confronti del proprio territorio. Esso è sorto, nonostante il mio interessamento tempestivo ma ormai tardivo rispetto all'iter dei permessi, che si era già concluso, nella parte periferica e "moderna" della città, già deturpata dai soliti capannoni, case e palazzine recenti di vari e improbabili colori, svincoli stradali che caratterizzano oramai tutte le periferie italiane.

È stata una ben triste scoperta quella che, non essendoci vincolo paesaggistico nell'area del centro commerciale, il Ministero non ha avuto nessuna voce in capitolo sull'autorizzazione alla sua realizzazione ed il Comune ha potuto concedere il permesso di costruire l'ecomostro senza una sola voce contraria.

Obbiettivo

Non potendo impedire la costruzione di un simile scempio, mi sono attivata affinché le Soprintendenze avviassero il procedimento di apposizione di un vincolo paesaggistico di tipo archeologico nella zona, connotata da numerosi siti antichi, che è al di fuori del centro stori-

co propriamente detto ma rappresenta il biglietto da visita della città di Spoleto: è infatti da lì che si passa per arrivare alla città.

La proposta

- Semplificazione della procedura di redazione ed approvazione dei vincoli paesaggistici, regolata anch'essa dal Testo unico dei beni culturali (tre articoli composti da un impressionante numero di commi), che è inutilmente complicata sia nell'individuazione della zona (vanno perimetrare ed indicate una per una tutte le particelle catastali interessate) che nell'iter di approvazione, che passa di ufficio in ufficio e di commissione in commissione.
- Possibilità di creare dei vincoli in forza di legge, che identifichi degli ambiti precisi (i centri storici ed i dintorni).
- Rendere, al contrario, più difficoltoso l'iter di approvazione di interventi edilizi di queste dimensioni, valutando non solo l'impatto volumetrico, ma anche l'impatto sui flussi turistici, i reali risvolti economici e le ricadute effettive sul territorio.

Perché non ha funzionato

Se è vero che la tutela la esercita lo Stato attraverso il Mibact, è altrettanto vero che esso può agire solo se sul territorio interessato vige una qualche forma di vincolo, paesaggistico o storico. Le aree esterne ai vincoli sono, praticamente, terra di nessuno. L'abbandono di qualsiasi politica di sviluppo sostenibile ha favorito in tali zone e non solo, l'appetito degli speculatori edilizi i quali, nel deserto di iniziative economiche alternative, trovano terreno fertile per le loro attività. I Comuni, impoveriti da ferrei vincoli alla spesa, sono spinti infatti a "svendere", letteralmente, i propri territori ai costruttori, rendendo edificabili aree precedentemente inedificabili in cambio di oneri vari o della realizzazione di opere pubbliche (ad esempio parcheggi o strade).

12

Come semplificare le norme per le autorizzazioni paesaggistiche favorendo un servizio ai cittadini e l'attività delle Soprintendenze

Contesto

Il procedimento di autorizzazione ad interventi edilizi in aree oggetto di vincolo paesaggistico ai sensi del D.Lgs. 42/2004 è piuttosto complesso. Ogni intervento su immobili situati in zone vincolate è soggetto ad una duplice competenza della Regione (titolare di poteri regolatori e autorizzatori in materia urbanistica, o dell'ente locale eventualmente delegato) che adotta il provvedimento di autorizzazione, chiamata a verificare la regolarità urbanistica e la conformità paesaggistica dell'opera, e della Soprintendenza territoriale, che esprime un parere obbligatorio e vincolante sulla compatibilità sostanziale dell'intervento con i valori paesaggistici tutelati.

Si tratta di un procedimento piuttosto complesso che, anche a causa della presenza di termini solo ordinatori e spesso non rispettati dagli uffici, può risultare molto lungo.

L'obiettivo di semplificare la procedura non sembra, peraltro, essere stato raggiunto con la definizione del D.P.R. 139/2010: pur muovendosi in una direzione condivisibile, la misura finisce in realtà per introdurre un mero snellimento della documentazione

Obiettivo

Rivedere il procedimento, a partire dal D.P.R. 139/2010, tanto nella sua forma ordinaria, quanto in quella semplificata, allo scopo di:

- Distinzione, nella fase di autorizzazione ordinaria, le competenze urbanistiche ed il giudizio di legalità della Regione (o del Comune), dalle competenze paesaggistiche e dal potere di valutazione nel merito della compatibilità dell'intervento proprio delle Soprintendenze.
- Definizione di un nucleo essenziale di interventi minori, rispetto ai quali il rischio di un danno ai valori paesaggistici è oggettivamente limitato, eliminando tout court la competenza

preventiva della Soprintendenza e mantenendo solo il controllo di legalità e conformità al piano urbanistico ed a quello paesaggistico ad opera dell'ente locale competente. Gli uffici periferici del Mibact manterrebbero un potere eventuale di intervento ex post, magari anche sulla base di una continua dialettica con le associazioni ambientaliste, sentinelle sul territorio.

Proposta

Distinguere definitivamente tra il controllo di mera legalità dell'intervento, rappresentato dal *giudizio di conformità* al piano paesaggistico di cui all'art. 146, attualmente oggetto di una duplice competenza dell'ente territoriale e della Soprintendenza, dal controllo di merito rappresentato dal *giudizio di compatibilità* riservato dal comma 9 dell'art. 146 alla Soprintendenza.

Il meccanismo così modificato potrebbe, poi, essere completato da un più efficace coordinamento con le citate disposizioni di cui al D.P.R. 139/2010. È possibile, dunque, immaginare un modello nettamente diversificato in due tipi di autorizzazione:

- “Semplificata” attraverso una riscrittura e semplificazione dell’Allegato 1 (attraverso la drastica riduzione delle 39 categorie previste) contenente la precisa indicazione degli interventi soggetti ad autorizzazione semplificata.
- “Ordinaria”; il ruolo degli organi periferici del Ministero potrebbe, viceversa, risultare profondamente accresciuto in relazione al secondo tipo di autorizzazione.

In breve, sarebbe possibile mantenere, per gli interventi di maggior spessore ed idonei ad incidere profondamente sul bene paesaggio, una competenza delle amministrazioni locali limitata alla sola verifica di conformità dell’attività da autorizzare agli strumenti urbanistici ed edilizi. La competenza a pronunciarsi sulla compatibilità paesaggistica, e la relativa istruttoria, rientrerebbero invece tra le attribuzioni esclusive delle Soprintendenze, che avrebbero a disposizione strumenti senza dubbio più efficaci per valutare i progetti presentati.

Perché non ha funzionato

La proposta è stata presentata, ma non accolta, in occasione del lavoro di revisione del Codice

dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004) portato avanti dalla Commissione allo scopo istituita dal Ministro. Il tentativo di rivedere il regolamento per le autorizzazioni semplificate (D.P.R. 139/2010), attraverso il coinvolgimento di tutti i Ministeri interessati (Ambiente, Sviluppo economico, Infrastrutture) ed attraverso il coordinamento della Presidenza del Consiglio, è stato rigettato alla prima riunione, e non più esaminato a causa della crisi di Governo.

13

I piani paesaggistici regionali: la tela di Penelope

Contesto

Il Piano paesaggistico è, in teoria, l'indispensabile strumento di uso attraverso il quale lo Stato e gli Enti locali (Regioni e Comuni), che esercitano una gestione concorrente del territorio, esercitano la tutela del paesaggio, sancita dalla Costituzione quale valore di importanza primaria per la Nazione.

La tutela è attualmente regolamentata dal Decreto legislativo n. 42 del 2204 (comunemente chiamato Testo Unico o Codice dei beni Culturali) il quale, oltre a indicarne compiti, limiti ed ambiti di azione, descrive le modalità di redazione dei Piani paesaggistici, ma, in assenza di una Regolamento di attuazione del Codice, la procedura appare macchinosa e fumosa e, quindi, inconcludente. Infatti, sono in corso di

elaborazione numerosi Piani paesaggistici in molte regioni, a volte in copianificazione Stato-Regione e a volte unilateralmente da parte delle Regioni; ma il procedimento è lento ed estremamente difficoltoso a causa della divergenza degli interessi che s'ingenera tra l'Ente locale, solitamente più attento alle necessità immediate e particolari del proprio bacino d'utenza, e dello Stato, più vicino allo spirito del dettato costituzionale e quindi maggiormente interessato alla tutela del territorio e dei suoi valori paesaggistici a beneficio della collettività.

La casistica è assai varia; si va dal caso della copianificazione Stato-Regione che va avanti a rilento, come nel caso della Regione Veneto, della regione Marche o della Regione Lazio, a situazioni emblematiche quale il caso del Piano paesaggistico della Sardegna. Adottato nel 2006 dalla giunta guidata dal presidente Soru, il Piano, redatto secondo le disposizioni del Codice dei beni culturali, causò moltissime polemiche politiche, anche all'interno della maggioranza di Soru, a causa del grado di tutela che esso proponeva, giudicato troppo severo e quindi penalizzante per il settore edilizio; ciò

ha portato alla unilaterale adozione, nell'ottobre del 2013, di un altro Piano paesaggistico da parte della Giunta Cappellacci, che è stato ritenuto dal Ministero contrario ai principi della tutela e per questo impugnato davanti alla Corte Costituzionale.

Obbiettivo

L'azione politica è stata volta ad incentivare ed accelerare, ove possibile, la redazione dei Piani paesaggistici, offrendo una valida sponda all'azione del Ministero, vista la difficoltà di quest'ultimo di imporre le ragioni della tutela del paesaggio nei confronti delle regioni; queste, secondo un malinteso atteggiamento di autonomia locale, non riscontrabile nella legislazione se non in parte, sono di solito insofferenti nei confronti dello Stato in quanto si sentono, a torto, private della propria potestà di legiferare. L'insofferenza è in questo caso particolarmente alta in quanto la tutela del paesaggio incide in modo sostanziale sul governo del territorio e, di conseguenza, sulla destinazione d'uso delle aree.

La proposta

- Modifica del Codice dei Beni culturali, tale che si semplifichino le procedure e si chiariscano meglio le competenze dello Stato e delle Regioni in materia di redazione ed approvazione dello strumento dei Piani Paesaggistici i quali, previsti sin una Legge del 1939 a tutt'oggi non vedono, sostanzialmente, la luce.
- Conferma, sempre a livello normativo, dell'importanza fondamentale e non derogabile dei Piani Paesaggistici come primario strumento di tutela del territorio e del paesaggio, oggi ignoti ai cittadini e percepiti e mal percepiti da parte delle Regione.

Perché non ha funzionato

La normativa farraginoso e troppo vaga, la differenza di impostazione del problema della tutela paesaggistica tra i due attori – Stato e Regioni –, l'insensibilità e la diffusa non conoscenza dei cittadini nei confronti di un argomento che percepiscono come tematica per addetti ai lavori, e, ancora, l'immagine deformata di uno Stato-nemico.

La loro elaborazione, infatti, laddove è giunta

ad una fase sufficientemente compiuta, ha prodotto norme tecniche complicate e quasi illeggibili, un vero calderone che contiene tutto ed il contrario di tutto (per non scontentare nessuno), con buona pace della effettiva applicabilità e facilità di utilizzo. Il risultato è la condanna alla loro inefficacia, a favore della normativa urbanistica, gestita dai Comuni, che è sentita dai cittadini come l'unico elemento regolatore per i loro interventi edilizi.

14

Uno strumento di confronto per la tutela del territorio: l'Osservatorio nazionale sulla qualità del paesaggio

Contesto

L'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, previsto dal Codice dei Beni Culturali e del paesaggio è stato istituito con Decreto 15 marzo 2006 da parte del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali che ne ha altresì definito composizione, durata e compiti, successivamente modificati con DM 23 gennaio 2008 e DM 25 settembre 2008.

L'Osservatorio ha il compito di promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte per la definizione delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio italiano. Tra le sue funzioni rientrano, tra gli altri, i compiti di:

- Proporre le linee guida per la redazione dei

progetti di qualità architettonica incidenti sui beni paesaggistici e le modalità di identificazione dei paesaggi a rischio.

- Proporre l'adozione di parametri e obiettivi di qualità paesaggistica e gli orientamenti per le politiche di restauro, ripristino e riqualificazione paesaggistica di beni e aree degradate.
- Costituire la struttura di raccordo degli osservatori istituiti in ogni Regione quale forma più approfondita di collaborazione e coordinamento fra tutte le istituzioni pubbliche interessate alla materia paesaggistica.
- Elaborare ogni due anni un rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio.

Le funzioni previste, seppur di notevole rilievo, non sono state corredate degli strumenti necessari per incidere effettivamente sulla pianificazione paesaggistica regionale. Questo, parallelamente ad una composizione eccessivamente ampia sia nel numero che negli interessi coinvolti, ha fatto sì che i risultati del lavoro svolto dall'Osservatorio non fossero sempre efficaci.

Obiettivo

Attribuire un ruolo più incisivo all'Osserva-

torio in materia di pianificazione paesaggistica; snellirne struttura e composizione; aggiornarne le funzioni allo scopo di una maggiore omogeneità dei criteri di redazione del Piano paesaggistico sull'intero territorio nazionale.

Proposte

- Riduzione dei componenti da 19 a 13.
- Definizione dei criteri di redazione dei Piani paesaggistici relativamente all'impatto degli impianti di produzione di energie rinnovabili.
- Raccordo delle ipotesi di pianificazione coordinata previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, anche sulla base delle indicazioni provenienti dalle associazioni ambientaliste, arricchendo le funzioni dell'Osservatorio fino a ricomprendere studi e analisi relativi:
 - 1) allo stato della pianificazione paesistica per il monitoraggio congiunto tra Stato e Regioni;
 - 2) ai mancati adeguamenti alle prescrizioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004) finalizzati alla proposta di un'intesa quadro tra lo Stato e le Regioni per una redazione concordata dei piani paesaggistici;
 - 3) allo stato del regime vincolistico ed all'ela-

borazione di linee-guida per la determinazione delle prescrizioni d'uso relative alla conservazione dei beni paesaggistici.

- Attivare il monitoraggio delle trasformazioni urbanistiche, con particolare riferimento a quei centri urbani per cui la pianificazione paesaggistica regionale o è assente, o non contiene vincoli volti a tutelare nel complesso le zone storiche: a tal fine individuare alcune “zone storiche (o centri urbani) a rischio trasformazione” per una visione organica dello stato vincolistico e delle sue criticità.
- Controllo dell'applicazione della normativa urbanistica in zone non vincolate ma di pregio paesaggistico, allo scopo di imporre, in casi estremi di pericolo per la salvaguardia del bene, il vincolo particolare ex art. 142 che impedisca o condizioni gli interventi edilizi più dannosi per la tutela paesaggistica.
- Raccordo tra Osservatorio e territorio, attraverso la creazione dello “Sportello paesaggio” che permetta di coinvolgere associazioni ambientaliste e singoli privati nell'attività di monitoraggio.

Perché non ha funzionato

Il decreto necessario per la ricostituzione dell'Osservatorio (in ragione dell'avvenuta scadenza del termine quadriennale di validità del precedente provvedimento del 2010), di competenza del Ministro, è intervenuto con qualche ritardo solo a dicembre 2013: alcuni ritardi dell'ufficio del Gabinetto e la poca tempestività delle associazioni di categoria coinvolte nell'individuare i propri delegati, hanno fatto sì che alla data delle dimissioni del Presidente del Consiglio, il 14 febbraio 2014, non si sia ancora giunti all'adozione del Decreto di nomina dei componenti e, dunque, all'avvio dei lavori.

15

Un patrimonio diffuso che sta scomparendo: confronto con le Associazioni Dimore Storiche Italiane, Ville Venete, Case Museo, Castelli del Ducato di Parma e Piacenza

Contesto

In Italia esiste un patrimonio diffuso su tutto il territorio nazionale di enorme importanza: è quello dei beni in mano privata vincolati e di pregio storico e/o monumentale. Si tratta di luoghi preziosi, spesso aperti alle visite che potrebbero rappresentare se mantenuti un'incredibile occasione di attrazione per un turismo culturale.

Un esempio sono le Ville Venete: sono molte centinaia e delle quali solo poche note al pubblico che potrebbero, vanno ricordati i Castelli della Loira in Francia un sistema vincente, rappresentare uno straordinario volano per il turi-

simo di quella regione provata dalla crisi economica. Gli imponenti Castelli piemontesi o le ville Toscane ancora di proprietà italiana sono un catalogo che attraversa la penisola e i secoli di una preziosità rara e che, oggi, rischia di scomparire.

Negli ultimi anni le Associazioni che rappresentano i proprietari di beni vincolati i quali, va ricordato, ricevevano in passato per il mantenimento un contributo dallo Stato ormai cessato, hanno lanciato un grido d'allarme sulla ormai diffusa impossibilità di mantenere i loro immobili e hanno ripetutamente richiesto un confronto che portasse a un regime fiscale di vantaggio per i beni vincolati e agevolazioni fiscali per quei proprietari che investono nel loro mantenimento o nel loro recupero permettendo anche una fruibilità pubblica.

Obbiettivo

Individuare strumenti per sostenere i proprietari di beni vincolati attraverso un alleggerimento del peso fiscale che, così, si pone come strumento di rilancio dell'economia e di crescita del Paese, come peraltro indicato dal

Ministro nelle Linee programmatiche 2013.

Proposta

Attivare il confronto tra le parti interessate, compreso il Ministero dell'Economia che però abbia un obiettivo non solo di ascolto ma di trovare una sintesi possibilmente efficace per il recupero di questo immenso patrimonio che rischia di essere abbandonato o svenduto.

Perché non ha funzionato

Il tempo del Governo Letta è stato insufficiente per la conclusione di un procedimento complesso che richiederebbe anche risorse finanziarie attualmente indisponibili:

- Il disegno di legge delega per il riordino del sistema fiscale (n. 1122, confluito nell'A.S. 1058), contempla la revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico e artistico nel senso di prevedere adeguate riduzioni del valore in modo da tener conto dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione, nonché del complesso dei vincoli legislativi che limitano la destinazione, l'u-

tilizzo, la circolazione giuridica e il restauro. Il provvedimento, approvato dalla Camera e, in parte modificato dal Senato, è attualmente in corso di riesame in Commissione 6° (Finanze e Tesoro) della Camera.

- Le questioni sollevate sono state trasmesse alla Commissione per la revisione del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il recepimento è tuttavia condizionato da numerosi fattori: prosecuzione dell'indicata Commissione, necessità di un esame approfondito anche in relazione alle altre norme di settore, eventuale intervento normativo attraverso un iter governativo o parlamentare.

- La domanda delle associazioni di ottenere l'alleggerimento della pressione fiscale, è condivisa dalla Commissione, attraverso la previsione - nella bozza del nuovo art. 30 (Obblighi conservativi) del Codice - dell'utilità sociale dell'attività di conservazione. Il testo in elaborazione conferma altresì i contributi statali per interventi conservativi. Entrambe le norme potrebbero trovare accoglimento nella revisione del Codice.

16

Milano

Contesto

Milano è la mia città e, nonostante non avessi purtroppo le deleghe per occuparmi dei principali e importanti problemi culturali milanesi, ho cercato di portare il mio contributo anche per affrontare alcune questioni urgenti che si sono delineate in questi mesi.

Obbiettivo

- Riavvicinare la città al progetto della “Grande Brera” che, tra ritardi amministrativi, carenza di risorse e contrastanti proposte sui futuri modelli di gestione, è fermo nonostante l’avvio dei lavori a Palazzo Citterio.
- Garantire un principio di autonomia per la Scala e per il Piccolo Teatro minacciati da vincoli normativi e anche più recentemente dal Decreto Valore Cultura.
- Aprire un confronto con gli enti coinvolti

per valorizzare un bene di assoluta preziosità come la Certosa di Pavia, individuando un percorso che colga anche l'opportunità di un aumento di presenze in Lombardia per Expo 2015.

- Contrastare il progetto come è stato proposto di un ascensore sul Duomo che tradirebbe un principio di tutela fondamentale nel caso del bene più importante e identitario della città.

Milano ha molte istituzioni culturali la cui attività e importanza sono di livello internazionale: oltre alla Scala e al Piccolo Teatro, la Triennale e un diffuso e ricco tessuto fatto di musei anche privati, monumenti, teatri, attività musicali che deve essere valorizzato anche, ma non solo, in vista di Expo 2015 e deve rappresentare un esempio per il rilancio del patrimonio culturale lombardo e del Paese.

Proposta

Ribadire il ruolo centrale in Italia di Milano città di cultura, non limitandosi a tutelare e difendere la pluralità delle istituzioni culturali milanesi ma individuando percorsi di valo-

rizzazione e di maggiore coinvolgimento della città, del terzo settore e dei cittadini nel dibattito sulle proposte che possano portare ad un rafforzamento di quelle realtà che rappresentano la cultura milanese.

Cosa non ha funzionato

Si tratta di percorsi aperti, fermati anche a causa della caduta del Governo Letta, ma che mi impegno a seguire non appena avrò ricevuto le deleghe necessarie per la mia azione di sottosegretario.

Conclusioni

Gli esempi di questo instant book sono solo alcuni dei moltissimi casi trattati durante il mio mandato di Sottosegretario nel Governo Letta: un ruolo, va ricordato, privo di capacità di spesa e limitato alle deleghe ricevute.

Va sottolineata la difficoltà di un'azione efficace in un tempo breve come quello relativo alla durata media dei governi italiani, di poco superiore all'anno.

Oltre ai vincoli amministrativi e normativi, oltre alle resistenze di un apparato poco incline ai cambiamenti anche per ragioni oggettive come la carenza di organico e di risorse, va anche considerato l'effetto della normale dialettica politica: il Decreto Valore Cultura varato nell'agosto 2013 e presentato all'opinione pubblica come una svolta importante conteneva a parte il sostegno al cinema e una dibattuta riorganizzazione della materia relativa agli enti lirici, sporadiche novità sostanziali.

Inoltre, come nel caso del progetto della Grande Pompei, una volta approvato in commissio-

ne parlamentare, il provvedimento è stato oggetto di un confronto abbastanza paradossale che lo ha reso ancora più farraginoso.

La struttura prevista per il progetto infatti, a parte le competenze innegabili del Generale Giovanni Nistri che certamente sarà garante di trasparenza e legalità, è appesantita in modo evidente.

Entrando nel merito dei problemi di questo Ministero boccheggianti nonostante le eccellenti competenze che vi lavorano la prima e necessaria misura è quella della riforma anche per superare lo stallo determinato dalle numerose opposizioni al proposta del Ministro Bray

In questa riforma dovrebbero essere contemplati aspetti che non riguardano solo l'accorpamento delle direzioni per rispondere alle necessità imposte dalla spending review ma:

- Una più chiara ed efficace divisione delle funzioni di competenza delle Direzioni regionali e delle Sovrintendenze che avrebbe tra l'altro in materia di tutela del paesaggio un immediato effetto sui tempi di risposta alle richieste dei cittadini.
- Una diversa divisione delle direzioni centrali

soprattutto amministrative.

È inoltre evidente che la semplificazione delle norme applicabili per il funzionamento di una macchina così complessa sia alla base del suo rilancio: un argomento particolarmente spinoso riguarda le gare d'appalto per l'assegnazione di lavori di restauro. La legislazione europea impone la procedura adottata attualmente in Italia per i lavori pubblici e questo ha come conseguenza tempi assolutamente dilatati e poco consoni alla necessità di interventi immediati che i beni monumentali o archeologici spesso richiedono.

Esistono tuttavia anche ambiti che non sono mai stati evidenziati se non in base ad un criterio legato alla consistenza economica dell'intervento per i quali si potrebbe ipotizzare il ricorso all'affidamento diretto o comunque a procedure semplificate senza quindi attraverso una gara, difendendo in sede comunitaria un concetto di "eccezione culturale" che non dovrebbe riguardare solo le attività culturali ma anche la gestione e la manutenzione del patrimonio nazionale.

Costruire un'autostrada non è uguale a mante-

nera un monumento in pericolo!

A mio parere questa evidente differenza dovrebbe essere oggetto di analisi dal punto di vista normativo e di proposte alternative prima che il patrimonio nazionale si sbricioli sotto il peso dei ricorsi che rallentano in modo ormai cronico gli interventi.

Per quanto poi attiene alla valorizzazione, ambito questo oggetto delle più feroci e inutili contrapposizioni ideologiche è da sempre mancata una vera strategia a lungo termine che potesse con regole trasparenti coinvolgere anche soggetti del terzo settore e privati. In questo senso la delega al turismo per la quale sono passati ben otto mesi per il solo “passaggio di consegne” e il trasferimento delle risorse umane può essere un incentivo ad un diverso approccio. Rimane aperto il problema dei servizi aggiuntivi (biglietterie, ristoranti) tuttora bloccati dalla mancata applicazione delle nuove linee guida e fondamentali sia per garantire trasparenza ad un settore opaco che per migliorare e incentivare la fruizione dei musei, dei monumenti e dei siti archeologici.

Sarebbe anche auspicabile introdurre differenti

criteri di spesa relativi alle attività culturali che sottraggano le decisioni ad un principio di arbitrarietà, tuttora presente nonostante alcuni recenti ma contenuti passi in direzione di una maggior trasparenza e oggettività. Poter valutare in maniera efficace non solo l'attività interna del Ministero ma anche la gestione degli enti che ricevono finanziamenti pubblici attraverso l'uso di parametri normalmente impiegati in altri Paesi sarebbe un passo importante verso una maggior efficienza dell'intero sistema culturale. Manca anche totalmente una prospettiva, un progetto, un fondo destinato che riguardi l'impresa culturale che potrebbe essere una risposta efficace alla crisi occupazionale giovanile in questo ambito.

Concludendo tutta la normativa relativa alla fiscalità includendo gli esempi specifici citati dovrebbe essere oggetto di un preciso "pacchetto" di proposte al Ministero dell'Economia esteso anche all'arte contemporanea, ai libri (ahimè un ottimo provvedimento del Governo Letta è stato corretto alla fine a favore delle librerie!) e ai soggetti no profit che operano in campo culturale.

Non mi soffermo sullo spettacolo e sui molti problemi ancora legati alla mancanza di una legge quadro, né sullo stato preoccupante delle nostre biblioteche e dei nostri archivi, ambiti questi che non rientravano nelle mie deleghe operative.

Il Mibact non è mai stato considerato un Ministero primario né tantomeno strategico nonostante la volontà di alcuni Ministri: il risultato è stato una mancanza di visione e un'azione volta soprattutto ad affrontare le emergenze derivanti da una carenza di risorse in alcuni comparti vitali, come la tutela del patrimonio monumentale, storico, e artistico, con oneri molto più sostenuti.

Con la cultura si mangerà?
Purtroppo adesso dobbiamo
onestamente rispondere di no.
Sperare che si cambi e contribuire
perché avvenga è comunque doveroso.

Il Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo in cifre

- 46.025 beni architettonici vincolati.
- 49 beni italiani iscritti al Patrimonio Unesco, di cui 45 culturali e 4 naturali, su 981 siti riconosciuti, pari al 5%.
- 14 fondazioni lirico-sinfoniche, 68 teatri stabili.
- 46 biblioteche pubbliche statali.
- 100 archivi di Stato, un archivio centrale dello Stato, 4. 261 archivi privati vigilati.
- Il settore culturale rappresenta il 5,8% della ricchezza prodotta in Italia, ovvero quasi 81 miliardi di euro.
- Il bilancio del Ministero dei Beni e delle atti-

vità culturali è passato dai 2,7 miliardi di euro del 2001 (lo 0,37% del bilancio totale dello Stato) a 1,5 miliardi previsti per il 2013 (appena lo 0,2% del bilancio dello Stato).

- Il budget 2013 del Mibact è meno della metà di quello dell'omologo ministero francese (circa 1,55 miliardi contro i 3,5 miliardi francesi) e corrisponde allo 0,2% del bilancio dello Stato (in Francia è lo 0,8).

- Dal 2008 a oggi il settore culturale ha perso in tutto 1,3 miliardi di euro tra risorse pubbliche e private.

- La programmazione straordinaria finanziata con gli introiti del Lotto è passata da 60,9 milioni nel 2010 a 29,4 nel 2013. Quella ordinaria è scesa a 47,8 milioni di euro nel 2013, da 87,6 che era nel 2010.

- Decremento generale di sponsorizzazioni e di donazioni in favore dei beni culturali 2012-2013 (- 8,2% e - 5,2% rispettivamente).

- + 2% di ingressi turistici previsti nel 2014-2017 (contro un + 4% medio).

- Il numero dei visitatori dei musei + 5% in un anno.

- 19.241 i dipendenti del Ministero.

