

## Le Ville Palladiane, il paesaggio agrario e il progetto A31 Valdastico Sud

di Antonella Anselmo

Avvocato in Roma

### L'inserimento di Vicenza e delle Ville Palladiane nella Lista Unesco

Negli anni 1994 e 1996 Vicenza e le Ville Palladiane vengono inserite nella Lista del Patrimonio mondiale dell'Umanità dell'Unesco.

Tra queste, la Villa Saraceno in Agugliaro, tornata agli antichi splendori grazie al sapiente restauro commissionato dalla proprietà, la Fondazione di diritto inglese "The Land-mark Trust"<sup>1</sup> e destinata a incrementare un turismo culturale e naturalistico nella regione, secondo linee di svi-



Villa Saraceno

luppo economico conformi alla vocazione tradizionalmente agricola dell'area<sup>2</sup>.

La ragione dell'inclusione nella Lista Unesco deve ricondursi alla storia dell'architettura e all'ineguagliabile significato dell'insegnamento di Andrea Palladio, il quale, riprendendo le idee di Sansovino, reinterpretò le linee e le proporzioni dell'era classica in funzione del colorismo della cultura veneta.

La rilevanza "mondiale" dell'interesse culturale accertato dall'Unesco deriva altresì dall'ampia diffusione, nell'Europa occidentale, in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, di quello stile architettonico che successivamente sarà definito *palladianesimo*.

Il riconoscimento dell'eccezionale interesse storico-artistico delle Ville – secondo i criteri discendenti dalla Convenzione di Parigi del 1972 e dalle *Operational guidelines* attuative della stessa – si estende anche al sito di riferimento, ampiamente rappresentativo del paesaggio agrario veneto, secondo un forma

ed una conformazione che risalgono, in parte all'età rinascimentale, in parte ad epoche ancor più remote.

Il profondo collegamento tra il centro urbano e gli immobili riconosciuti di eccezionale pregio storico-artistico, da un lato, e il territorio di appartenenza, dall'altro, può

essere compreso soltanto attraverso l'analisi delle vicende storiche della regione.

Nel XVI secolo, infatti, l'inserimento di Vicenza nella Serenissima Repubblica di Venezia spinse la nobiltà locale a investire grandi ricchezze nella costruzione della città e delle Ville situate nelle sue vicinanze.

L'apice del fulgore culturale, artistico e architettonico della regione fu raggiunto proprio dall'opera di Andrea Palladio, al quale furono commissionati i più importanti edifici pubblici e privati.

Le Ville, destinate sia a residenza estiva sia a lunghi soggiorni richiesti dalla gestione di ampie proprietà terriere, sintetizzavano figurativamente e materialmente gli aspetti

funzionali della gestione agraria dell'area e dell'autocelebrazione delle famiglie patrizie venete.

Parallelamente è proprio nel Veneto che si riafferma il *"gusto per il bel paesaggio"*: "in uno stretto nesso con quel processo storico – tecnico, economico, sociale, culturale – che rende agli uomini associati la loro capacità di indurre nel paesaggio forme nuove e precise, organicamente adeguate al nuovo grado di sviluppo che le forze produttive sociali hanno raggiunto in agricoltura..... *"Li nobili et cittadini veneti arricchiti – scriverà Girolamo Priuli – volevano trionfare et vivere et atender a darse piacere et dilectatione et verdure in la terraferma et facevano palazzi et spendevano denari assai"*<sup>3</sup>.

Il territorio del basso vicentino, in particolare, è ancora oggi immerso nella pianura delimitata dai monti Berici e Euganei, catene di rilevante interesse paesaggistico e naturalistico<sup>4</sup>.

In questa parte del Veneto il paesaggio rurale è fortemente caratterizzato

dalla costante ed omogenea compresenza di vari elementi: l'acqua, le ville patrizie e gli oratori, gli edifici rurali.

E proprio la presenza dell'acqua ha determinato, nei secoli passati, la necessità di un governo sapiente del suolo e delle falde acquifere, realizzatosi attraverso importanti opere di bonifica e canalizzazioni compiute nel periodo romano, in quello benedettino, e poi riprese durante il dominio veneziano.



Villa Dal Verme

### L'allarme di Antonio Cederna

Questo complesso monumentale e paesaggistico, verso i primi anni Settanta, veniva minacciato dal progetto dell'erigenda autostrada A31 Valdastico Sud che avrebbe dovuto collegare Trento con Vicenza e Rovigo.

La paternità dell'iniziativa, riconducibile ai tre uomini politici – Piccoli, Rumor e Bisaglia – era anche all'origine dell'acronimo "autostrada P.I.R.U.B.I.", utilizzato per contraddistinguere il progetto, in senso inequivocabilmente critico.

L'opinione pubblica manifestò il proprio dissenso evidenziando l'inutilità e al contempo la gravissima dannosità dell'opera<sup>5</sup>.

Scrivendo al riguardo Antonio Cederna<sup>6</sup>: *"Questa P.I.R.U.B.I. batte davvero ogni record di inutilità: primo, perché le tre città sono già collegate tra di loro e con la pianura padana dalla rete esistente (autostrada del Brennero, Milano-Venezia, Bologna-Padova); secondo, perché le comunicazioni con il Veneto centrale e orientale*

*sono già assicurate dalla superstrada della Valsugana...; terzo, perché verrebbe a sottrarre traffico sia a questa superstrada, costruita apposta per favorire una zona depressa, sia all'autostrada del Brennero"*.

Secondo il noto giornalista *"l'ennesimo, vergognoso sperpero di denaro pubblico"*, in assenza di un

nuovo programma economico nazionale, era volto a *"soddisfare le esigenze di prestigio elettorale, clientelari, campanilistiche, paesane di onorevoli, presidenti di province, sindaci eccetera, tutti affetti dal contagio della doppia carreggiata"*.

L'iniziativa fu all'epoca abbandonata.

### Il progetto del 2001 e il parere interlocutorio negativo di compatibilità ambientale

Nel 2001 la società concessionaria Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova spa presentava ai Ministeri di competenza e alla Regione Veneto una proposta di VIA per l'attuazione del tratto autostradale da Vicenza a Rovigo per complessivi Km 53,9, sei caselli e due barriere di ingresso e uscita.

Ai sensi dell'art. 6, co. 9, L. 349/1986 numerosi soggetti privati, istituzioni e associazioni esprimevano il proprio dissenso, evidenziando i numerosi aspetti di incompatibilità ambientale (si confrontino al riguardo le osservazioni proposte da Italia Nostra e pubblicate tra i documenti).

Dopo ampia e approfondita istruttoria la Commissione statale VIA emanava parere interlocutorio negativo sull'intera opera, tenendo conto dell'insufficienza quali-quantitativa del progetto e del SIA (Studio di Impatto Ambientale) presentati, nonché del parere negativo del Ministero per i beni e le attività culturali in data 8 novembre 2001.

### **Il progetto del 2002: la nuova proposta di procedura di VIA e la Conferenza dei servizi**

Nel luglio 2002 la società concessionaria presentava analogo progetto, con lievi varianti, e una nuova proposta di procedura di VIA.

Con le osservazioni ex art. 6, co. 9, L. 349/1986, depositate in data 2 agosto 2002, vari soggetti, associazioni ambientaliste e di categoria, censuravano l'iniziativa evidenziando i gravissimi rischi per l'assetto idrogeologico del suolo e del sottosuolo, i danni irreversibili sulle componenti di pregio naturalistico, ambientale e culturale dell'area, il rischio di uno sviluppo scarsamente eco-compatibile, la possibilità di attuare soluzioni alternative, quali il miglioramento e la razionalizzazione della rete viaria esistente, l'assenza di valide ragioni economiche a favore della collettività idonee a giustificare un intervento così invasivo per il territorio.

Nella seduta plenaria del 19 dicembre 2002 la Commissione VIA statale, nel frattempo parzialmente modificata nella sua composizione, esprimeva – viceversa – un giudizio di compatibilità ambientale, con prescrizioni<sup>7</sup>.

Detto giudizio si poneva in insanabile contrasto con il rinnovato parere negativo espresso dal Ministero per i beni e le attività culturali – Direzione Generale per i beni architettonici e il paesaggio – in data 18 dicembre 2002,

parere in cui confluivano sia le valutazioni negative espresse nel corso di ampia e approfondita istruttoria dalle varie Soprintendenze di settore, sia le preoccupazioni avanzate dalla società civile: *“la compromissione di vasti territori agricoli, deturpati dal tracciato che smembra i fondi creando ostacoli alle operazioni agricole medesime; la compromissione del sistema idrogeologico che danneggerebbe, peraltro, aree ricomprese nel Piano di sviluppo sostenibile integrato dalle attività rurali nel contesto sociale economico e territoriale del Veneto, che prevede lo sviluppo delle attività agricole nelle zone rurali, di cui alla Delibera di Giunta Regionale 3079/2000; la compromissione di beni ed ambiti territoriali vincolati anche con vincolo monumentale ai sensi del Titolo I del D.Lgs. 490/99 quali Villa Saraceno, Villa Priuli, Cà Brusà”*.

Nel citato parere ministeriale si evidenziava comunque l'esigenza, ritenuta fondamentale, di un significativo approfondimento dell'alternativa zero, costituita da un'attenta verifica di adeguamento della statale Berica.

Nel corso dell'istruttoria, la Soprintendenza per i beni archeologici del Veneto<sup>8</sup> rilevava che il tracciato del tratto autostradale, come documentato dalla Carta Archeologica, interessa un territorio con numerosi ritrovamenti di superficie e aree sottoposte a scavi sistematici di età preistorica e romana. Si rilevava altresì l'esigenza di effettuare specifici saggi preventivi, prima dell'apertura dei cantieri, volti a preservare le presenze archeologiche della centuriazione romana.

La Soprintendenza per i beni architettonici e il paesaggio delle Province di Vicenza, Verona e Rovigo<sup>9</sup> evidenziava una serie di carenze dello Studio di impatto ambientale in merito alla mancanza di tracciati alternativi, alla limitatezza delle modifiche apportate al tracciato, alla rilevante altezza del piano stradale rispetto a quello di campagna, all'inadeguatezza delle misure di mitigazione ambientale, alla completa estraneità del tracciato al contesto territoriale con la conseguenza di rilevanti modifiche alla viabilità storica e all'habitat presente.

Il citato contrasto determinava la devoluzione della questione al Consiglio dei

Ministri che si pronunciava – invero senza motivazione alcuna in ordine alla composizione della confliggenza degli interessi pubblici sorti nel corso della procedura di VIA – per il completamento del tratto autostradale a condizione che fossero rispettate le prescrizioni stabilite dalla Commissione per le valutazioni di impatto ambientale<sup>10</sup>.

Il risalto che la stampa straniera dava alla notizia era assai ampio.

La nota Associazione culturale *Save Europe's Heritage* avviava un'indagine dal titolo *"Imperdonabile aggressione di un Sito del Patrimonio mondiale"*, che si concludeva con una valutazione assai critica su quella che è stata definita la *"devastazione brutale di una delle culle dell'architettura e della bellezza del paesaggio in Europa"*<sup>11</sup>.

Successivamente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti indiceva la conferenza dei servizi ex art. 3 D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383, "Regolamento afferente i procedimenti localizzativi di opere di interesse statale", conferenza tenutasi il 20 novembre 2003 e conclusasi con il D.M. autorizzativo 5 aprile 2004 n. 277, reso nonostante il reiterato parere negativo del Ministero per i beni e le attività culturali e i pareri condizionati espressi da talune autorità comunali.

Avverso la Delibera del Consiglio dei Ministri e il citato decreto ministeriale di autorizzazione alla localizzazione del tracciato autostradale sono stati proposti ricorsi al Tar Veneto da parte di vari soggetti lamentandosi, negli stessi, una serie articolata di vizi sostanziali e procedurali.

I giudizi, allo stato, sono ancora pendenti.

### **Gli obblighi di tutela discendenti dalla Convenzione Unesco firmata a Parigi il 16 novembre 1972**

La complessa vicenda, sia pur sommariamente illustrata<sup>12</sup>, pone in luce una serie di problematiche giuridiche di estremo interesse.

Innanzitutto, occorre chiedersi quali siano gli effetti giuridici che scaturiscono dall'inserimento di un bene nella Lista del

Patrimonio culturale mondiale prevista dalla Convenzione Unesco, a fronte di iniziative progettuali idonee a comprometterne la tutela e la conservazione.

Al riguardo, l'art. 4 della citata Convenzione sancisce che *"Ogni Stato parte della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di assicurare l'identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle future generazioni del patrimonio culturale e naturale, menzionato negli artt. 1 e 2 e situato sul suo territorio incombe in primo luogo su di lui"*.

Il successivo art. 5 individua le modalità attraverso le quali gli Stati parte possono assicurare una tutela e una conservazione più efficaci e una valorizzazione più attiva possibile. Tra queste *"una politica generale mirante ad assegnare al patrimonio culturale e naturale determinate funzioni nella vita sociale e ad inserire la tutela di tale patrimonio nei programmi di pianificazione"* (lett. a) art. cit.) nonché *"l'adozione di misure giuridiche, scientifiche, tecniche, amministrative e finanziarie adeguate per l'identificazione, la tutela, la valorizzazione, il restauro di questo patrimonio"* (lett. d) art. cit.).

Obbligo prioritario è dunque assicurare la salvaguardia e la conservazione del patrimonio culturale dell'Umanità, minacciato *"dalla distruzione provocata non solo da cause tradizionali di degradazione, ma anche dall'evoluzione della vita sociale ed economica che aggravano la situazione con fenomeni di alterazione e distruzione ancora più pericolosi"*: in tal senso si esprime il I Considerando della Convenzione.

Sul piano internazionale l'inserimento di un bene nella Lista del Patrimonio culturale mondiale presuppone l'accertamento:

- a) del suo carattere universale ed eccezionale;
- b) della sua appartenenza spirituale al patrimonio culturale dell'intera umanità e non solo del singolo Stato;
- c) della sussistenza, nell'ambito dell'ordinamento dello Stato richiedente, di adeguati strumenti di tutela giuridico – amministrativi atti a garantirne la conservazione ai fini della trasmissione alle future generazioni.

Da ultimo, a tali strumenti "interni" si affiancheranno i "Piani di gestione" volti a garantire nel tempo una più efficace e concordata azione di tutela e valorizzazione dei Siti.

L'inosservanza degli obblighi assunti dal gestore del sito, oltre ad un'indubbia valenza politica inerente i rapporti internazionali tra gli Stati parti contraenti, può determinare l'inserimento del bene nell' "Elenco del patrimonio mondiale in pericolo" di cui all'art. 11, co. 4, della Convenzione.

In tale elenco possono essere inseriti i soli beni minacciati da pericoli seri e concreti: tra questi vengono annoverati i casi afferenti i progetti di grandi lavori pubblici o privati, il rapido sviluppo urbano o turistico, i cambiamenti di utilizzazione o di proprietà della terra ecc.

L'estrema misura a fronte della irreversibile compromissione del bene è, infine, la sua esclusione dalla Lista del Patrimonio mondiale.

Diverso è il discorso in ordine agli effetti "interni" all'ordinamento giuridico.

Innanzitutto l'obbligo di conformazione alla convenzione internazionale stipulata e ratificata dallo Stato Italiano, discende dal principio generale di diritto internazionale "*pacta sunt servanda*".

In tale prospettiva l'art. 120, co. 2, Cost., novellato per effetto della riforma del titolo V della Costituzione<sup>13</sup>, prevede che il Governo possa sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria.

*Ratio* della norma è quella di garantire, in un ordinamento a vocazione federalista, quell'unità giuridica ed economica imposta dall'art. 5 della Costituzione<sup>14</sup>.

È tuttavia demandato alla legge definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione. Stante la richiamata riserva di legge, in assenza di una legge ordinaria che disciplini i casi e i limiti dell'esercizio del potere sostitutivo da parte del

Governo, la norma costituzionale risulta dal contenuto meramente programmatico<sup>15</sup>.

Per il futuro si auspica che il legislatore individui specifici strumenti di tutela, anche in ordine al potere sostitutivo governativo, che siano in grado di assicurare il rispetto degli obblighi di tutela e valorizzazione che discendono dal riconoscimento dell'interesse culturale eccezionale di un dato bene.

La Convenzione Unesco stipulata a Parigi in data 16 novembre 1972, recepita con L. n. 184 del 6 aprile 1977 è stata ratificata dal Parlamento Italiano in data 23 giugno 1978 (G.U. n. 261 del 18 settembre 1978).

Il contenuto di tale legge di ratifica ha una forte connotazione politico e programmatica, ma non introduce concreti strumenti di attuazione, la cui individuazione è rimessa alla sovranità dei singoli Stati contraenti.

Nel nostro ordinamento interno, l'attuazione concreta delle azioni di tutela e valorizzazione deve pertanto ritenersi demandata ai medesimi strumenti giuridico-amministrativi valevoli per il patrimonio culturale nazionale.

Sotto tale profilo, in assenza di meccanismi giuridici di graduazione degli interventi, si assiste ad una sostanziale equiparazione tra patrimonio culturale dell'Umanità, da un lato, e quello nazionale e/o locale, dall'altro.

Ovviamente l'assenza di una distinzione tra le diverse tipologie di patrimoni culturali, pone non pochi problemi sul piano dell'adeguatezza degli interventi di tutela.

Nondimeno, la disciplina di settore – nella specie l'art. 133 del D.Lgs. 42/2004 – sancisce in via di principio, che le "*attività di tutela e di valorizzazione del paesaggio si conformano agli obblighi e ai principi di cooperazione tra gli Stati derivanti dalle convenzioni internazionali*".

Il successivo art. 143, co. 2, lett. b), D.Lgs. cit., afferente i contenuti del piano paesaggistico e l'individuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica, contempla espressamente "*la previsione di linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pre-*

gio paesaggistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco e delle aree agricole”.

L'art. 94 del D.Lgs. 42/2004, rinviando al testo della Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2 novembre 2001, prescrive altresì uno speciale regime di tutela per gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nei fondali marini.

Al di là di tali specifiche enunciazioni di principio, la tutela è quella generale valevole per il patrimonio culturale nazionale.

### Patrimonio culturale, VIA e conferenza di servizi. Il difficile equilibrio tra conservazione e innovazione

Il D.Lgs. 42/2004 conferma che è demandata all'attività di pianificazione paesaggistica l'individuazione delle trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile<sup>16</sup>.

Il successivo art. 147, co. 1 e 2, del D.Lgs. 42/2004 disciplina i procedimenti autorizzatori per opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali: *“Qualora la richiesta di autorizzazione prevista dall'art. 146 riguardi opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali ivi compresi gli alloggi di servizio per il personale militare, l'autorizzazione viene rilasciata in esito ad una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche e integrazioni.*

*Per i progetti di opere comunque soggetti a valutazione di impatto ambientale a norma dell'art. 6 della Legge 8 luglio 1986 n. 349 e da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, l'autorizzazione prescritta dal comma 1 è rilasciata secondo le procedure previste dall'art. 26.”*

In base alla citata disposizione – che disciplina la procedura di VIA afferente i beni culturali – l'autorizzazione prevista dall'art. 21 è espressa dal Ministero in sede di concerto per la pronuncia sulla compatibilità

ambientale, sulla base del progetto definitivo da presentarsi ai fini della valutazione medesima.

Tuttavia, qualora dall'esame del progetto risulti che l'opera non è in alcun modo compatibile con le esigenze di protezione dei beni culturali sui quali essa è destinata ad incidere, il Ministero si pronuncia negativamente dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

In tal caso la procedura di valutazione di impatto ambientale si considera conclusa negativamente.

Sebbene il legislatore abbia inteso introdurre la semplificazione dei procedimenti amministrativi la citata disposizione opera un'indubbia (e poco chiara) commistione tra il subprocedimento avente ad oggetto la valutazione di impatto ambientale e i procedimenti autorizzatori ex artt. 21 e 147, D.Lgs. 42/2004.

Indubbiamente la valutazione di impatto ambientale, in virtù del recepimento della direttiva 85/337/Cee, (successivamente modificata dalla Direttiva 97/11/Ce) attuato con l'art. 6 L. 349/1986, il D.P.C.M. 10 agosto 1988 n. 377 e il D.P.C.M. 27 dicembre 1988 e succ. mod., si configura nel nostro ordinamento quale sub-procedimento amministrativo volto a evidenziare la previsione, valutazione e prevenzione degli effetti di un progetto su una serie di fattori di natura *biotica* (uomo, flora, fauna) e *abiotica* (suolo, sottosuolo, aria, clima) nonché sulle rispettive interazioni.

In quanto tale, il giudizio sulla compatibilità ambientale ha contenuto conoscitivo, valutativo, informativo e partecipativo<sup>17</sup>.

Le valutazioni tecnico-discrezionali operate dalla Commissione VIA, che confluiscono nell'atto conclusivo, devono essere motivate in relazione all'istruttoria, ovverosia devono render conto delle ragioni tecnico-giuridiche a sostegno di una scelta valutativa nel senso della compatibilità ambientale o meno dell'opera.

La linea di valutazione per l'inquadramento programmatico e per gli aspetti giuridico-amministrativi, come previsto dall'art. 3 D.M. 2 novembre 1988, ha il compito di valu-

tare la rispondenza dei piani, dei programmi e dei progetti ai documenti centrali e locali di programmazione nonché la conformità dei piani, dei programmi e dei progetti a leggi, regolamenti ed atti amministrativi generali.

Detta verifica deve coinvolgere, oltre alle norme di legge costituzionali, statali e regionali, anche i piani paesaggistici, gli strumenti urbanistici, i piani di bacino, i piani di sviluppo economico ecc.

Dunque la Commissione VIA – pur non sostituendosi all’organo preposto al rilascio dei titoli autorizzativi – è tenuta ad operare la più ampia istruttoria tecnico-giuridica, evidenziando anche quei profili di compatibilità/incompatibilità tra progetto, da un lato, e i riferimenti normativi e pianificatori, dall’altro<sup>18</sup>.

Detta valutazione – se riferibile ai beni paesaggistici e culturali – dovrà ovviamente tener conto anche della rilevanza dei vari interessi pubblici confliggenti (eccezionali, particolari, semplici), dandone conto nella motivazione a sostegno dell’atto conclusivo.

È evidente che la rilevanza eccezionale e universale di un bene culturale – che norme pattizie internazionali e leggi statali impongono inderogabilmente di preservare – non può non prevalere rispetto ad altri interessi pubblici, anche di natura economica, e comunque nazionali, se non addirittura locali.

A tali considerazioni deve aggiungersi che, nel settore afferente la tutela del patrimonio culturale, sono previste tre deroghe, di natura speciale, qualora la natura del progetto imponga la valutazione di impatto ambientale.

La prima consiste nell’introduzione del procedimento amministrativo autorizzatorio ex artt. 21 e 147 D.Lgs. 42/2004 all’interno della stessa procedura VIA

Il secondo elemento è dato dal carattere primario e assorbente del parere espresso dal Ministero per i beni e le attività culturali: pertanto, qualora il citato parere valuti l’opera incompatibile con le esigenze di protezione del patrimonio culturale, la VIA si considera conclusa negativamente.

Infine la procedura di VIA, conclusasi con esito negativo, comporta anche l’inutilità dell’espletamento della conferenza dei servizi ex art. 14 e ss. L. 241/1990 e succ. mod. e int. e, con essa, la determinazione di conclusione del procedimento al Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei Ministri, prevista dall’art. 25, co. 2, D.Lgs. 42/2004.

Con la triplice conseguenza che – agli effetti giuridici – qualora il Ministero per i beni e le attività culturali esprima parere negativo il progetto non solo non risulta autorizzato ai fini del D.Lgs. 42/2002, ma è al contempo giudicato incompatibile sotto il profilo dell’impatto ambientale, a nulla rilevando le diverse valutazioni espresse dalla Commissione VIA; che, infine, risulta comunque preclusa la devoluzione della questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Costituendo infatti la procedura di VIA un *prius* logico-giuridico dalla molteplice valenza (cognitiva, valutativa, partecipativa, informativa) rispetto agli eventuali e conseguenti procedimenti autorizzatori, espletati attraverso le forme della conferenza dei servizi, è razionale e coerente ritenere inutile e ultronea l’indizione della conferenza dei servizi a fronte di un giudizio di compatibilità ambientale negativo, ai sensi dell’art. 26, co. 2, D.Lgs. 42/2004<sup>19</sup>.

### Tutela del patrimonio culturale come valore primario

L’interpretazione delle norme speciali sopra richiamate appare la sola conforme al dettato costituzionale nonché l’unica coerente con quell’ordine gerarchico dei vari interessi pubblici ivi chiaramente delineato.

È noto come la giurisprudenza costituzionale abbia più volte evidenziato la stretta connessione tra il comma 1 e il comma 2 dell’art. 9 della Costituzione: tale disposizione esalta infatti lo stretto legame tra cultura e ricerca, da un lato, e patrimonio culturale dall’altro, fattori che vengono intesi come manifestazione dell’identità della Nazione.

Il regime di tutela del patrimonio culturale trova il suo fondamento proprio nell'art. 9 della Costituzione e si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardia di quei beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese.

L'esigenza di conservare e garantire la fruizione, da parte della collettività, delle cose costituenti il patrimonio culturale giustifica uno speciale regime di tutela<sup>20</sup>.

Dunque, cultura e ricerca collegate a tutela e fruizione costituiscono un *unicum* inscindibile.

In altre decisioni il Giudice delle Leggi ha più volte evidenziato la primarietà dell'interesse culturale, che non può essere subordinato ad altri interessi ancorché di valenza economica. In tal senso si vedano le note decisioni n. 239/1982 e 151/1986 in cui si parla di *"tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico culturale"*.

A sostegno di tale "primarietà" l'art. 1 della L. 431/1985 veniva ritenuto applicabile anche alle Regioni a Statuto speciale in quanto *norma fondamentale di riforma economico-sociale*<sup>21</sup>.

Nel vigente D.Lgs. 42/2004 si afferma che gli indirizzi e i criteri definiti mediante cooperazione tra amministrazioni pubbliche perseguono gli obiettivi della salvaguardia e della reintegrazione dei valori del paesaggio anche nella prospettiva dello sviluppo sostenibile<sup>22</sup>.

E ancora, il già citato art. 135 co. 2 D.Lgs. 42/2004, nel definire i contenuti del piano paesaggistico fa espresso riferimento alle prospettive di sviluppo sostenibile.

### Brevi riflessioni conclusive

Tornando al caso di specie non possono non esprimersi forti perplessità in ordine alle procedure che sono state esperite in relazione al progetto di prolungamento dell'A31 Valdastico Sud.

In primo luogo, infatti, non sembra che la procedura di VIA eseguita sia stata in grado

di assicurare quella complessa funzione istruttoria, conoscitiva e valutativa prevista dalla normativa di derivazione comunitaria.

In particolare non si comprendono le ragioni che hanno indotto la Commissione VIA a ritenere superabili gli elementi di radicale incompatibilità rappresentati più volte dal Ministero per i beni e le attività culturali e dalla società civile.

Tra questi elementi emergono, non solo le irrinunciabili esigenze conservative aventi ad oggetto beni culturali, paesaggistici e fattori di equilibrio ambientale, ma anche la difformità del progetto rispetto ai Piani di Sviluppo regionali volti al sostegno delle politiche agricole sul territorio.

Né risultano adeguatamente approfonditi i rischi che la realizzazione del progetto potrebbero determinare in relazione alla diversificazione delle destinazioni urbane delle aree, ancora oggi testimonianza del *"bel paesaggio agrario veneto"* nonché il prevedibile arresto del turismo culturale nella Regione.

L'art. 2 co 1, lett. b) D.P.R. 12 aprile 1996 stabilisce al riguardo che la procedura di valutazione di impatto ambientale deve assicurare che per ciascun progetto siano valutati gli effetti diretti e indiretti (tra gli altri) *"sul paesaggio e sul patrimonio culturale e ambientale"*.

In secondo luogo, l'affidamento della conclusione procedimentale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – nell'ambito della conferenza dei servizi indetta per il rilascio, tra l'altro, dell'autorizzazione ministeriale – appare "assorbita" dalla valutazione di impatto ambientale, ove obbligatoria.

In tal senso la valutazione di impatto ambientale incidente su beni del patrimonio culturale, ex art. 26 del D.Lgs. 490/99 (T.U. all'epoca vigente), sarebbe speciale e anticipatoria rispetto alla conferenza dei servizi ex art. 25 D.Lgs. 490/99.

Il medesimo meccanismo alternativo tra le due procedure è apparentemente confermato dal cd. Codice Urbani<sup>23</sup>.

L'inconciliabilità tra VIA negativa – per effetto del parere contrario espresso dal Ministero per i beni e le attività culturali – e conferenza dei servizi appare confermato

dalla Legge Regionale Veneto n. 10/1999 *“Disciplina dei contenuti e delle procedure di impatto ambientale”* che, in relazione alle opere di interesse statale, secondo il combinato disposto di cui agli artt. 22, co. 2 e 19 bis, co. 4, subordina la conferenza dei servizi ex art. 14 L. 241/1990 e succ. mod. e int. al giudizio positivo o condizionato sulla compatibilità ambientale del progetto.

Al riguardo peraltro giovi ricordare che a norma dell’art. 25, co., 2, D.Lgs. 490/99 la possibilità di richiedere la conclusione del procedimento mediante delibera del Consiglio dei Ministri veniva parimenti esclusa nell’ipotesi di precedente valutazione di impatto ambientale conclusasi con parere negativo, circostanza che ricorreva nel caso di specie.

Peraltro la stessa delibera del Consiglio dei Ministri appare del tutto priva di motivazione sicchè non è possibile ripercorrere l’iter argomentativo dell’alto organo collegiale nella difficile ponderazione di interessi pubblici contrapposti<sup>24</sup>.

Parimenti desta perplessità la procedura della conferenza dei servizi promossa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la localizzazione dell’opera di interesse statale in difformità dagli strumenti urbanistici e/o in mancanza di intesa.

Anche ritenendosi superabile il parere negativo espresso dal Ministero per i beni e le attività culturali – in contrasto con quanto chiaramente imporrebbe l’art. 26 D.Lgs. 490/99 – l’art. 3, co. 4, del D.P.R. 383/94, *“Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale”* prevede infatti che in mancanza di unanimità si applichino le disposizioni di cui all’art. 81, co. 4, del D.P.R. 616/1977.

Queste ultime prevedono che venga sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

Procedura che viceversa non risulta sia stata eseguita.

La materia è indubbiamente assai complessa.

Allo stato si auspica una pronuncia chiarificatrice da parte del Tar Veneto che valuti la portata giuridica del parere negativo del Ministero dei beni e delle attività culturali in virtù del quale, con estrema ricchezza ed esaustività di motivazioni, si sottolinea come sia fondamentale l’approfondimento dell’alternativa zero.

## Note

<sup>1</sup> Il restauro ha avuto il pieno riconoscimento di Europa Nostra nel 1994 e dell’Istituto Regionale per le Ville Venete.

<sup>2</sup> Piano sviluppo economico e agricolo di cui alla Delibera di Giunta Regionale n. 3079/2000; contraddicono l’ipotesi di uno sviluppo economico industriale e commerciale dell’area i dati sulla recente crisi industriale rappresentati dalla migrazione verso i Paesi dell’Est europeo di oltre 20.000 imprese venete nel decennio 1990-2000, come riportati nello studio *“Nord Est 2000 Rapporto sulla società e l’economia”* a cura di Ilvo Diamanti e Daniele Marini, Venezia 2001.

<sup>3</sup> E. Sereni, *“Storia del paesaggio agrario italiano”*, Editori Laterza, I ed. 1961, pagg. 190 e ss..

<sup>4</sup> Trattasi di siti di importanza comunitaria – SIC - e Zone a protezione speciale – ZPS - individuati ai sensi delle direttive 92/43CE *“Habitat”* e 79/409/CE *“Uccelli”*, recepiti con D.P.R. 357/1997 e con DG Regione Veneto 1662/2001; 2803/2002; 448-449/2003.

<sup>5</sup> Le città di Trento, Vicenza e Rovigo già allora erano collegate dalle autostrade del Brennero A22, della Serenissima A4 e dalla Padova-Bologna A13 che già aveva un casello a Rovigo.

<sup>6</sup> Corriere della Sera 5 febbraio 1973 in *“L’autostrada più inutile d’Italia”*.

<sup>7</sup> La vicenda della modifica della composizione dell’organo collegiale ha avuto un epilogo giudiziario. Si vedano al riguardo le decisioni del TAR Lazio nn. 1444/1445/1446/1447 e 1448 in data 21 maggio 2003 di annullamento del D.P.C.M. del 15 maggio 2001.

<sup>8</sup> Nota prot. 1664 del 26 agosto 2002.

<sup>9</sup> Nota prot. 1190 del 26 agosto 2002.

<sup>10</sup> Delibera Consiglio dei Ministri, 20 dicembre 2002/20 febbraio 2003, recepita con D.P.C.M. 16 maggio 2003 pubbl. in G.U. 129 del 6 giugno 2003.

<sup>11</sup> Gli Autori della relazione sono Marcus Binney, Presidente di Save Europe's Heritage, Franziska Bollerey professore di Storia dell'Architettura e dell'Urbanistica alla Delft University of Technology, Alex Creswell, artista e autore, Alex Fohl specialista in architettura industriale, Adam Wilkinson, Segretario di Save Europe's Heritage e Antonio Verlatto, Italia Nostra, Sez. Medio e Basso Vicentino. Il testo integrale della pubblicazione è consultabile sul sito [www.savebritainsheritage.org/main.htm](http://www.savebritainsheritage.org/main.htm).

<sup>12</sup> La ricostruzione storica dei vari iter procedurali non ha alcuna pretesa di esaustività: si è cercato, ai fini della presente trattazione, di evidenziare i passaggi salienti in relazione alle tematiche ambientali in esame.

<sup>13</sup> Articolo sostituito dall'art. 6 L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>14</sup> Art. 5 Cost. "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali".

<sup>15</sup> Un'importante precedente su un sito dell'Unesco, le Isole Eolie, cfr. Corte Cost. sent. 478/2002; sull'art. 120 co. 2, Cost. cfr. Corte Cost. sent. 240/2004.

<sup>16</sup> Art. 135, co. 2, D.Lgs. cit.

<sup>17</sup> La letteratura in materia è ormai vasta: cfr., per tutti, F. Giampietro, *Criteri tecnici o discrezionali nel cd. giudizio di compatibilità ambientale? Proposte di coordinamento della VIA con gli altri procedimenti autorizzatori*, in *Riv giur. amb.*, 1995, p. 395; S. Nespor e L. De Cesaris (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Milano, Giuffrè, 1991; N. Greco, *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La valutazione di impatto ambientale in Italia e altrove*, Milano, Franco Angeli, 1989; F. Trimarchi Banfi, *Aspetti del procedimento per la valutazione d'impatto ambientale*, in *Amministrare*, 1989, p. 375.

<sup>18</sup> Sul concetto di valutazione d'impatto ambientale negativa cfr. G. FIENGO, "La via in materia di beni ambientali e culturali. L'occasione mancata del Testio Unico" in *Gazzetta ambiente* 2000, I, p. 3.

<sup>19</sup> Che il giudizio negativo del Ministero per i beni e le attività culturali non fosse superabile attraverso il meccanismo della delibera del Consiglio dei Ministri era già previsto dall'art. 17, co. 3, L. 127/1997, modificativo *in parte qua* dell'art. 6 co. 5, L. 349/1986).

<sup>20</sup> Corte Cost. sent. n. 269/1995 in *Giur. Cost.* 1995, II, 1927.

<sup>21</sup> Art. 2 L. 431/1985.

<sup>22</sup> Art. 132, co. 2, D.Lgs. cit..

<sup>23</sup> Gli artt. 25 e 26 del D.Lgs. 42/2004 sono pressoché identici; tuttavia l'eliminazione dell'esclusione del ricorso alla delibera del Consiglio dei Ministri in caso di precedente valutazione di impatto ambientale negativa sembrerebbe togliere qualsivoglia fondamento logico giuridico all'istituto della VIA incidente sui beni del patrimonio culturale.

<sup>24</sup> Sull'obbligatorietà della motivazione anche negli atti di alta amministrazione U. Zuballi, R. Savoia "La motivazione dell'atto amministrativo" Milano 1999, 28; R. Scarmiglia, "La motivazione dell'atto amministrativo", Padova, 1999, 285; in giurisprudenza: Tar Molise, 11 ottobre 1993, n. 858; Cons. St., IV, 20 maggio 1996, n. 633.