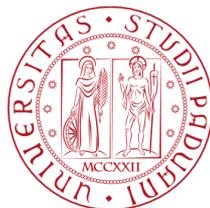


1222·2022  
**800**  
ANNI



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI:

Archeologia, Storia dell'Arte, del Cinema e della Musica

*Corso di Laurea in Storia e Tutela dei Beni Artistici e Musicali*

**Il procedimento di vincolo indiretto:**

**il ruolo della Soprintendenza e il caso di progetto**

**di centro commerciale nella cornice ambientale del Catajo**

RELATRICE: Prof.ssa Maddalena Mazzoleni

LAUREANDA: Letizia Mattiuzzo

Matricola 1228293

Anno Accademico

2021/2022



*Verità e Giustizia per Giulio Regeni*



## Indice

<b>Introduzione</b>	<b>1</b>
<b>Capitolo I.</b>	
<b>Un patrimonio culturale da tutelare: una premessa</b>	<b>5</b>
I.1 La tutela tra Costituzione e Codice dei Beni Culturali	5
I.2 Gli organi preposti alla tutela: la divisione delle competenze tra Ministero e Regioni	8
I.3 Il Ministero e i suoi apparati periferici	12
<b>Capitolo II.</b>	
<b>La divisione dei poteri: il ruolo delle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio</b>	<b>13</b>
II.1 Soprintendenze: cenni storici e i profili più recenti di riforma	14
II.1.1 La prima “Riforma Franceschini”	14
II.1.2 Il decreto “Sblocca Italia”	18
II.1.3 La Legge Madia: il silenzio-assenso e il rapporto tra Soprintendenze e Prefettura	22
II.1.4 Le Soprintendenze Uniche: la seconda fase della “Riforma Franceschini”	24
II.1.5 Gli interventi più prossimi: dalla parentesi Bonisioli all’attuale Ministero della Cultura	26
II.2 Soprintendenze: compiti e poteri	28
II.2.1 I compiti istituzionali definiti dal Codice alla luce delle modifiche introdotte nel 2016	28
II.2.2 La necessità della redazione dei Piani Paesaggistici con le Regioni e la situazione nella Regione Veneto	29

### **Capitolo III.**

<b>Il vincolo indiretto (art. 45 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) e il sacrificio degli interessi privati a quelli collettivi</b>	<b>33</b>
III.1 Definizione ed evoluzione del vincolo di completamento (o indiretto)	35
III.2 Procedimento della tutela indiretta	40
III.3 Rapporto tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa nel momento del vincolo	43

### **Capitolo IV.**

<b>L'imposizione del vincolo da parte della Soprintendenza: il caso del fallito progetto di costruzione di un centro commerciale nei pressi del Castello del Catajo tra Battaglia Terme e Due Carrare</b>	<b>49</b>
IV.1 Il Catajo: cenni storico-artistici di un bene culturale	51
IV.1.1 Il <i>kastellvillen</i> di Pio Enea degli Obizzi a Battaglia Terme: considerazioni sull'architettura e sul suo rapporto con il paesaggio, a partire dal " <i>Ragionamento di m. Giuseppe Betussi sopra il Cathajo,         luogo dell'illustre sig. Pio Enea Obizzi</i> " (1573)	51
IV.1.2 Gli affreschi interni di Giovan Battista Zelotti: apertura e sfondamento prospettico	55
IV.2 La vicenda giuridica attorno al progetto di centro commerciale	59
IV.2.1 Gli antefatti della tutela indiretta: la dichiarazione di edificabilità dell'area e i primi progetti di destinazione commerciale	59
IV.2.2 L'ultimo rinnovato progetto di centro commerciale e il contrasto con la salvaguardia del Castello del Catajo	64
IV.2.3 La notifica di vincolo indiretto da parte della Soprintendenza e l'approvazione da parte della Co.Re.Pa.C.	67
IV.2.4 L'impugnazione del vincolo da parte dell'impresa privata: il responso del T.A.R. e del Consiglio di Stato	69

<b>Conclusioni</b>	<b>75</b>
<b>Appendice. Materiale fotografico</b>	<b>81</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>85</b>
<b>Sitografia</b>	<b>97</b>



## Introduzione

Questo elaborato nasce dal desiderio di approfondire uno degli strumenti attraverso cui si concretizza la tutela del patrimonio culturale nel nostro Paese. La dimensione che ho scelto di prendere in considerazione è quella giuridica, all'interno della quale ho deciso di indagare il ruolo del competente organo periferico del Ministero<sup>1</sup>, ossia la Soprintendenza, e, nello specifico, di fare riferimento alla Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio, per focalizzarmi successivamente sullo strumento del vincolo indiretto a cui tale organo può dare avvio, al fine di completare o rafforzare un vincolo diretto già presente.

Il primo capitolo è dedicato ad una panoramica delle vigenti disposizioni in materia di tutela del patrimonio culturale, che trova i propri riferimenti sia nell'art. 9 della Carta Costituzionale, menzionato anche alla luce delle più recenti modifiche, sia nel Codice dei Beni Culturali<sup>2</sup>, il quale disciplina come dare concreta attuazione al principio fondamentale di tutela espresso nella Costituzione stessa.

Inoltre, il capitolo propone uno sguardo sui vari organi istituzionali che godono di funzioni di tutela, soffermandosi sul rapporto tra i ruoli di Ministero e Regioni, talvolta problematici poiché ambigui e difficilmente separabili, tali da condurre a convergenze non sempre costruttive.

Infine, è mia intenzione presentare sinteticamente l'organizzazione del Ministero, illustrandone struttura e ramificazione, ed evidenziando gli Uffici costituenti l'apparato periferico, interessati in modo diretto alle pratiche di tutela.

In seguito a questa premessa generale, il secondo capitolo si prefigge l'obiettivo di addentrarsi più specificatamente nell'indagine relativa ad uno dei principali oggetti di interesse di questa trattazione, ossia le Soprintendenze,

---

<sup>1</sup> Dove non specificato, si intende il Ministero della Cultura. Le diverse denominazioni assunte nel corso del tempo da tale Organo sono indicate dove necessario.

<sup>2</sup> Nel corso della trattazione ci si potrà riferire ad esso anche utilizzando il solo termine "Codice".

offrendo una breve ricostruzione storica e una più corposa ricostruzione dei più recenti interventi di riforma che le hanno riguardate. Per quest'ultima operazione ho ritenuto opportuno scegliere come arco temporale di indagine il periodo compreso tra il 2014 e il 2022, che ritengo significativo poiché coincidente con quello relativo alla carica dell'attuale Ministro della Cultura, anche se testimone di una breve sostituzione, in modo da proporre uno sguardo congruo sulla situazione presente.

Tale capitolo si sofferma nella sua parte conclusiva sulla definizione dei compiti e sui poteri specifici in capo alle Soprintendenze.

Nel terzo capitolo concentro la mia attenzione sul procedimento di vincolo indiretto, in primo luogo ricercandone le forme embrionali che vanno ad affiancare i procedimenti di tutela diretta, e, successivamente, delineandone gli sviluppi.

Trovano poi spazio la definizione, la descrizione e le modalità applicative di tale procedimento, alla luce di quanto espresso nel Codice.

In conclusione, ho ritenuto opportuna e – auspico – chiarificatrice una puntualizzazione in merito al discrimine tra discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica: nell'ambito della tutela, l'adozione di una decisione da parte della Soprintendenza è dettata da una valutazione tecnica e specialistica, pertanto non prevede un'attività di ponderazione che coinvolga tutti gli interessi in gioco; tuttavia, il corretto esercizio della discrezionalità tecnica può essere vagliato attraverso un controllo giurisdizionale, in termini di legittimità e non di merito, al fine di impedire un eventuale eccesso di potere.

Il quarto e ultimo capitolo propone un caso studio specifico di applicazione del vincolo indiretto, che rifletta la complessità, a livello giurisdizionale e non solo, sia dei rapporti tra Istituzioni (Comune, Provincia, Regione e Ministero), sia dell'effettivo processo di imposizione del vincolo, alla luce degli interessi privati e dei tentativi di ricorso.

Ho scelto pertanto di ricostruire la vicenda giudiziaria relativa al progetto di costruzione di un centro commerciale nei pressi del bene culturale “Castello del

Catajo”, situato a Battaglia Terme (PD). Questa specifica scelta è dovuta per l'appunto alla possibilità di analizzare un caso controverso che offra uno sguardo a trecentosessanta gradi sull'oggetto di indagine e sulle sue problematiche; tuttavia, tale decisione è mossa anche dal mio interesse e dal mio desiderio di assumere maggior consapevolezza relativamente al territorio dei Colli Euganei, quale dimora e culla di edifici storici e Ville Venete, e alla sua salvaguardia, nonché sul ruolo e sull'impatto che i pareri delle Soprintendenze hanno sul processo di costruzione e di sviluppo di un territorio.

Per l'elaborazione di tale capitolo, ho fatto ricorso alla consultazione della rassegna stampa relativa al caso, degli atti giudiziari reperibili in rete e di un sopralluogo sul campo, di cui riporto il materiale fotografico in appendice.



## Capitolo I. Un patrimonio culturale da tutelare: una premessa

### I.1 La tutela tra Costituzione e Codice dei Beni Culturali

*«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*

*Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».*

Così recitano i primi due commi dell'art. 9 della Costituzione, di recente ampliato per inglobare anche il riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali, con approvazione definitiva del D.d.l. n. 212 del 2018<sup>3</sup> avvenuta alla Camera l'8 febbraio 2022<sup>4</sup>.

Modifica accolta con piacere e con una certa dose di sollievo dall'opinione pubblica, soprattutto a fronte della grave emergenza climatica in cui versa il pianeta; opinione che, tuttavia, si scontra con la posizione di alcuni giuristi e intellettuali, non tanto nella sostanza del cambiamento, quanto nella forma. A preoccupare, infatti, è l'essenza della modifica che viene considerata una *«normazione iconica»*, poiché, da tale punto di vista, sembra non apportare nessun contributo significativo all'originale stato delle cose, e, anzi, accostando paesaggio e ambiente, sembra porli in conflitto, tanto da sottintendere un eventuale, inevitabile, sacrificio della tutela del paesaggio, in favore di una più generale tutela dell'ambiente. In tale senso viene criticata anche l'identificazione di quest'ultima con il processo di transizione ecologica, la cui pervasività, secondo alcuni, sovente non tiene conto del valore culturale proprio del paesaggio in cui essa si impone<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Il testo è consultabile al sito: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067380.pdf>. Il suddetto Ddl è stato approvato in Testo Unico il 9 giugno del 2021 (data consultazione 12/02/2022).

<sup>4</sup> La bozza del testo approvato è consultabile all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01317344.pdf> (data consultazione 12/02/2022).

<sup>5</sup> Severini G., Carpentieri P. (2021), "Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione" pubblicato su [giustiziainsieme.it](http://giustiziainsieme.it) e consultabile al sito:

Salvatore Settis già nel 2004 manifesta il proprio disappunto affermando che *«nessuno dubita che si debbano tutelare l'acqua e gli animali: il punto è se sia l'art. 9 della Costituzione il luogo giusto per dirlo»*. Infatti, Settis prosegue ricordando *«quanto sapientemente calibrato, e dunque delicato, sia l'impianto dell'art. 9, quanto importante sia il nesso fra i due commi per legare tutela, ricerca e fruizione. Ogni parola in più rischia di alterare il senso dell'insieme. [...] Anziché restare il baluardo di una concezione forte e severa della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, l'art. 9 si trasformerebbe in un catalogo di [...] principi generali che non richiedono (come invece la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico) la costante azione di precise e dedicate strutture dello Stato.»*<sup>6</sup>.

Nonostante si rimandi ad altra sede il dibattito strettamente legato a questa nuova aggiunta, che per essere affrontato dignitosamente dovrebbe tenere in considerazione anche le questioni più attuali in merito alle urgenti risposte al cambiamento climatico, risulta comunque fondamentale porre l'attenzione sulla ribadita pregnanza che assumono i primi due commi, elevandosi a lumi tutelari a loro volta di una pratica di tutela necessaria e, in molti casi, imprescindibile per la protezione del patrimonio paesaggistico e storico-artistico, in quanto esso riconosciuto proprio dall'art. 9, ossia uno dei Principi Fondamentali della Carta Costituzionale.

Non poteva che partire da questo presupposto anche il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, nato con il D.lgs. 142/2004 e memore di modifiche successive<sup>7</sup>.

Parafrasando l'art. 3, comma 1, prettamente dedicato alla definizione di tutela, è possibile affermare che essa si dia nel momento in cui venga riconosciuto e

---

<https://www.giustizainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1945-sull-inutile-anzi-dannosa-modifica-dell-articolo-9-della-costituzione?hitcount=0> (data di consultazione 13/02/2022).

<sup>6</sup> Estratto del discorso tenuto da S. Settis al convegno “Conservare e partecipare”, organizzato dal FAI in Santo Spirito in Sassia, Roma, il 23 gennaio 2004, dal titolo “Conservare perché”, e riportato in S. Settis (2005), *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, Mondadori Electa.

<sup>7</sup> È possibile consultare anche online il testo aggiornato all'indirizzo:

<https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/beniCulturali> (data di consultazione 13/02/2022).

individuato il valore culturale di un bene, il quale potrà di conseguenza essere opportunamente protetto e conservato.

Come ribadito all'art. 1, comma 2, la tutela ha lo scopo di «*preservare la memoria*» e «*promuovere lo sviluppo della cultura*», sottoponendo ad essa ogni altra attività da indirizzarsi al patrimonio in esame.

## I.2 Gli organi preposti alla tutela: la divisione delle competenze tra Ministero e Regioni

Sebbene la tutela del patrimonio culturale, come visto in precedenza, trovi in campo giuridico e in via teorica un riscontro determinante per il riconoscimento della sua assoluta necessità, al contrario, la sua effettiva e concreta esplicazione è talvolta compromessa da disordini di tipo burocratico, come ad esempio la sovrapposizione di poteri tra i vari organi amministrativi. Per comprenderne le origini, si deve risalire alla modifica del Titolo V della II parte della Costituzione<sup>8</sup>, con la quale si sono rivisti completamente i rapporti tra centro e periferia, tra Stato ed Enti territoriali, in modo tale però, quantomeno nel nostro ambito di indagine, da renderne talvolta ambigue le rispettive competenze.

Nello specifico, il nodo centrale del problema trova sede nell'art. 117 Cost., il quale inizialmente impone la scissione di due pratiche che per gli addetti ai lavori sono piuttosto da considerarsi parti diverse di un *continuum*<sup>9</sup> e, in quanto tali, impossibili da separare in modo netto: esso assegna, infatti, esclusivamente al Ministero il compito di tutela, mentre alle Regioni quello di valorizzazione.

Su questo ha giocato un ruolo di parziale chiarimento il Codice, che ha cercato di delineare in modo più preciso la demarcazione tra i due concetti che ciononostante, in quanto appunto interdipendenti, non hanno ad esso consentito di porre rimedio ad una altrettanto promiscua separazione delle competenze.

Tutto ciò, per alcuni, avrebbe consentito agli Enti locali di acquisire un certo grado di autonomia di azione, che avrebbe progressivamente indebolito un'idea di tutela unitaria e uguale per tutte le Regioni<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Ci si riferisce alla LEGGE COSTITUZIONALE 18 ottobre 2001, n. 3. Il testo è consultabile al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2001/10/24/248/sg/pdf> (data di consultazione 13/02/2022).

<sup>9</sup> Termine utilizzato in Settis S. (2005), *op. cit.*, p. 203.

<sup>10</sup> Si veda l'intervista a Marisa Dalai Emiliani a Ilaria Bruno in Bruno I. (2011), *La nascita del Ministero per i Beni culturali e ambientali. Il dibattito sulla tutela*, Milano, LED, pp. 133-134.

L'auspicio di chi si trova ad attuare la salvaguardia del patrimonio, infatti, è che sia l'idea di tutela ad essere unitaria, non le sue pratiche concrete di attuazione, che dovrebbero essere calibrate e diversificate a seconda dei casi e adeguatamente predisposte dai competenti organi statali periferici.

Il Referendum del 2016<sup>11</sup>, volto a chiarire i ruoli nelle materie concorrenti, assegna tutela e valorizzazione al Ministero, mentre affida alle Regioni la potestà legislativa «*in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici*». Se da un lato una più decisiva suddivisione dei ruoli potrebbe garantire, come si vedrà anche in seguito, una maggior efficienza e funzionalità del sistema, dall'altro il margine di ambiguità e libera interpretazione delle competenze potrebbe talvolta ripresentarsi per una mancata perentorietà nelle loro definizioni.

Il problema che viene sollevato riguarda la mancanza di una direttiva unica da parte dello Stato centrale, che fa sì che le Regioni deleghino a loro volta le altre Amministrazioni locali, in primis i Comuni, assegnando loro il governo del territorio. In quest'ottica si inserisce la possibilità che, talvolta, a prevalere siano gli interessi locali, i quali non necessariamente si identificano in un interesse collettivo e, pertanto, non sempre sposano cause in linea con l'idea di tutela del bene comune, sacrificandola ad una valorizzazione che sappia sfruttare in termini di rendita il patrimonio culturale.

Alla luce di queste posizioni, è utile proporre una riflessione in merito al rapporto che intercorre tra le Amministrazioni locali e la Soprintendenza<sup>12</sup>, istituzione cui si dedicherà uno spazio apposito nel corso di questa trattazione.

Se da un lato si ritiene necessaria una supervisione da parte delle Soprintendenze, d'altro canto, il bisogno di un organo statale adibito alla tutela cui fare

---

<sup>11</sup> Ci si riferisce alla LEGGE COSTITUZIONALE 12 aprile 2016. Il testo è consultabile al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2016/04/15/88/sg/pdf> (data di consultazione 13/02/2022).

<sup>12</sup> Maria Teresa Florio, a favore di un controllo statale, afferma: «[...] ritengo sacrosanto che esista una Soprintendenza, che vigila su quello che fanno gli enti locali, perché questi ultimi molto spesso hanno degli interessi di rilancio economico, o legati alla promozione di attività commerciali, che sono in contrasto con le esigenze del paesaggio o anche dei beni culturali presenti nel luogo.», in Bruno, *op. cit.*, p. 138.

riferimento non entra per forza in contrasto con il ruolo dell'Amministrazione ordinaria, in quanto anch'essa è detentrica della conoscenza del contesto in cui opera e può contribuire alla sua salvaguardia e alla sua valorizzazione. In questo senso, è certo che l'auspicata collaborazione tra Stato e Regioni<sup>13</sup> troverebbe terreno fertile.

Il regionalismo differenziato, promosso dall'art. 116 Cost., dovrebbe allora virare verso un'autonomia regionale che sappia operare adattandosi ai diversi contesti, mantenendosi salda ad un'unitarietà di settore, «assicurando cioè l'integrazione tra interventi statali, regionali e locali»<sup>14</sup>.

Tuttavia, non si può prescindere dal considerare plausibile il rischio che una ferrea suddivisione dei ruoli statali, da un lato, e delle funzioni regionali dall'altro allontanino il Centro dalla partecipazione alle politiche e alle attività sul patrimonio culturale, andando a nuocere sull'organicità del sistema<sup>15</sup>.

Proprio al fine di perseguire l'obiettivo di una reale ed efficace collaborazione, e a quello di ovviare ad eventuali ambiguità di definizione delle competenze specifiche, il principio proposto in via teorica è quello per cui gli enti locali e le proprie amministrazioni dovrebbero assumere consapevolezza di quanto gli uffici predisposti alla tutela costituiscano un supporto tecnico e qualificato alla salvaguardia del patrimonio locale che essi dovrebbero impegnarsi a promuovere<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Si fa qui riferimento a Corte cost. n. 140 del 2015: «l'impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie», ripresa in Scarlatti P. (2018), "Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale", in *Le Regioni*, Bologna, il Mulino.

<sup>14</sup> Cammelli M. (2017), "Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione", in Barbati C., Cammelli M., Casini L. (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, pp. 11-30; nello specifico il testo citato si trova a p. 29.

<sup>15</sup> Cammelli M., *op. cit.*, p. 30 propone una struttura non gerarchica, in cui il potere statale sia il centro e non il vertice. Si veda anche Cammelli M. (2019), "Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta" in *Aedon*, 3.

<sup>16</sup> Carpani E. (2009), "Voci dall'interno – Una suprema panacea? Decentramento amministrativo e patrimonio culturale", in *Aedon*, 3.

Per fare ciò è anche necessario che le disposizioni di tutela siano giustificate da elementi concreti e non basate su criteri astratti, così da non trasformarsi in un ostacolo<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Severini G. (2016), “Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità”, *Aedon*, 3.

### I.3 Il ministero e i suoi apparati periferici

I limiti intrinseci alle Amministrazioni locali, che per loro natura non detengono le competenze specifiche per sentenziare in termini di tutela, sono subordinati ai vincoli imposti dalle periferie statali, dal cui affiancamento potrebbero trarre vantaggio al fine di garantire una valida valorizzazione del patrimonio.

Il Ministero della Cultura<sup>18</sup> presenta infatti una complessa articolazione in sedi e uffici distaccati, che investono tutto il territorio nazionale e che mantengono i rapporti con l'amministrazione centrale grazie alla figura dei Segretariati regionali. Questi ultimi, come stabilito dalla Riforma Franceschini del 2014<sup>19</sup>, soddisfano la funzione di mediatori, non esclusivamente tra centro e periferia, bensì anche tra i vari Uffici decentrati e tra questi e le Regioni, con i rispettivi enti locali.

Gli Uffici di livello dirigenziale non generale, preposti alla tutela nei vari territori, sono raccolti e suddivisi in undici Direzioni Generali che fanno capo ai suddetti Segretariati.

Tra tali Organi periferici del Ministero, come espresso nel D.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, compaiono Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (art. 41), Direzioni Regionali Musei (art. 42), Musei, aree e parchi archeologici (art. 43), Soprintendenze archivistiche e bibliografiche (art. 44), Archivi di Stato (art. 45), Biblioteche (art. 46)<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Il precedente Mibact assume la nuova denominazione di Ministero della Cultura con il D. L. 1 marzo 2021, n. 22, consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/01/21G00028/sg> (data di consultazione 21-02-2022).

<sup>19</sup> Il testo del D.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 è consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/25/14G00183/sg%2520>. Relativamente ai Segretariati regionali si veda art. 32 del medesimo D.p.c.m. (data di consultazione 21-02-2022).

<sup>20</sup> Il testo del suddetto D.p.c.m. è consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/01/21/20G00006/sg> (data di consultazione 21-02-2022).

## **Capitolo II. La divisione dei poteri: il ruolo delle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio**

In merito al discusso tema del decentramento, per quanto riguarda le funzioni di tutela, l'organo su cui si intende focalizzare l'attenzione in questa sede è proprio quello della attuale Soprintendenza "Archeologia, Belle Arti e Paesaggio", in cui, dopo la cosiddetta "Riforma Franceschini" del 2016, sono confluite le Soprintendenze, prima distinte, "Archeologia" e "Belle Arti e Paesaggio"<sup>21</sup>.

Un approfondimento in questo senso appare doveroso, volendo delineare un percorso di riflessione che metta in luce la necessità di una presenza competente a livello non solo amministrativo, bensì anche, e soprattutto, a livello tecnico-scientifico, che sappia garantire una efficace e dignitosa operazione di tutela del patrimonio territoriale di riferimento, per quel che concerne il paesaggio e i beni che in esso insistono.

Le più recenti modifiche all'organizzazione del nostro Ministero<sup>22</sup>, accompagnate anche da altre riforme non strettamente legate al mondo del patrimonio culturale, hanno sensibilmente riguardato le Soprintendenze, relativamente al loro campo d'azione e alla loro struttura.

---

<sup>21</sup> Si fa riferimento all'art. 1 del D.M. 23 gennaio 2016, consultabile al sito:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/03/11/16A01961/sg> (data di consultazione 01-03-2022).

<sup>22</sup> Si considerano qui in particolare le riforme volute dal Ministro Franceschini negli anni 2014, 2016 e 2019 e dal Ministro Bonisioli nel 2018.

## II.1 Soprintendenze: cenni storici e i profili più recenti di riforma

La carta d'identità delle Soprintendenze territoriali annota l'anno di nascita 1907, quando, con la Legge Rava<sup>23</sup>, il Regno d'Italia pone le prime, embrionali, basi di una organizzazione tutelare che ha dei riverberi in quella odierna. Con essa vengono preposti alla «*tutela degli interessi archeologici e artistici*» le «*soprintendenze ai monumenti*»; le «*soprintendenze agli scavi e ai musei archeologici*»; le «*soprintendenze alle gallerie, ai musei medioevali e moderni, agli oggetti d'arte*» (art.1), sotto la direzione del Ministero dell'Istruzione.

Tuttavia, su questa strada i cambiamenti sono stati numerosi e allo stesso modo sono aumentati e si sono specializzati i diversi ambiti di azione delle stesse Soprintendenze<sup>24</sup>.

La loro conformazione e la loro posizione all'interno di un sistema programmatico di tutela varia anche in base alle diverse riforme di organizzazione periferica che il Ministero ha subito nel corso del tempo.

Volendosi qui soffermare in particolar modo sulle riforme più recenti dell'apparato ministeriale, la riflessione prenderà in considerazione le più corpose modifiche concepite negli ultimi otto anni.

### II.1.1 La prima “Riforma Franceschini”

Con il decreto legge 66/2014, il governo<sup>25</sup> si è posto sulla scia dei precedenti tentativi di razionalizzazione della spesa pubblica<sup>26</sup>, prevedendo “misure urgenti

---

<sup>23</sup> Legge n. 386 del 27 giugno 1907, consultabile al sito: [https://www.veneto.beniculturali.it/sites/default/files/legge\\_27\\_giugno\\_1907\\_386\\_0.pdf](https://www.veneto.beniculturali.it/sites/default/files/legge_27_giugno_1907_386_0.pdf) (data di consultazione 01-03-2022).

<sup>24</sup> Si vedano per una panoramica: Legge n. 823 del 22 maggio 1939; D.P.R. n. 805 del 3 dicembre 1975; D.P.R. n. 441 del 29 dicembre 2000; D.P.R. n. 173 del 10 giugno 2004.

<sup>25</sup> XVII Legislatura affidata al Governo Renzi, in carica dal 22/02/2014 al 7/12/2016.

<sup>26</sup> Ci si riferisce ai d.l. n. 52 del 7 maggio 2012 e d.l. n. 95 del 6 luglio 2012. Si veda anche l'analisi proposta in Martini C. (2014), “La Riforma dei Ministeri nell'ambito della spending review”, in *Aedon*, 2.

per la competitività e la giustizia sociale”<sup>27</sup> in una disposizione meglio nota come *spending review*.

Gli obiettivi perseguiti dall’operazione di revisione della spesa statale sono quelli di «*modernizzazione dei processi*», di «*contenimento dei costi*», di «*miglioramento della qualità dei servizi pubblici*», con il fine di «*migliorare l’efficienza e l’efficacia della macchina pubblica nella gestione delle risorse economiche, attraverso la sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative, delle procedure di decisione e attuazione, dei singoli atti all’interno dei programmi, dei risultati*»<sup>28</sup>.

Relativamente all’allora Ministero dei Beni e delle attività culturali e del Turismo, è proprio su questi presupposti che si basa la prima Riforma Franceschini (D.p.c.m. n. 171 del 29 agosto 2014<sup>29</sup>).

Se da un lato è evidente la necessità di contribuire ad un riesame della spesa pubblica, razionalizzando e garantendo un miglior funzionamento della macchina amministrativa, ai fini sia di non disperdere le risorse, sia di poterle indirizzare a sostegno di processi più efficaci e mirati, dall’altro c’è chi sostiene che tale provvedimento possa gravare sugli organi di tutela e sul loro personale tecnico-scientifico, il quale sarebbe privato della propria autonomia di azione e di giudizio a causa dell’aumento dei centri dirigenziali, gerarchicamente superiori alle Soprintendenze, e della creazione di un apparato museale autonomo, non più soggetto al controllo delle stesse<sup>30</sup>.

I tentativi effettuati da parte del Ministero di portare delle modifiche che appoggiassero l’interesse pubblico, anche a fronte degli scarsi finanziamenti di cui è beneficiario, perseguono anche una netta distinzione tra le pratiche di tutela e di valorizzazione, che possa far concentrare le relative istituzioni unicamente su un ruolo. Tuttavia, alcune personalità di spicco nell’ambito dei beni culturali

---

<sup>27</sup> Come recita la titolazione ufficiale del decreto in esame.

<sup>28</sup> Secondo la definizione riportata in <http://revisionedellaspesa.gov.it/revisionespesa.html> (consultato in data 04/03/2022).

<sup>29</sup> Consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/25/14G00183/sg%2520>.

<sup>30</sup> Vengono creati tre nuove Direzioni generali, diciassette Poli museali regionali e diciotto Musei autonomi.

ritengono che il Ministero sia intenzionato a perseguire una linea di cambiamento che favorisca una valorizzazione del patrimonio non più intesa come processo di sensibilizzazione al suo valore intrinseco, ma come mero oggetto in grado di recare un valore economico al territorio in cui si inserisce, sostenendo inoltre che la semplificazione burocratica sia un pretesto per rendere meno invadenti le procedure di tutela<sup>31</sup> e per favorire un mercato della cultura<sup>32</sup>.

Il secondo provvedimento, che si inserisce nella dimensione della prima riforma, è il decreto legislativo 83/2014, convertito nella legge 106 del 2014<sup>33</sup> che prevede come suo nucleo centrale l'introduzione del cosiddetto *Art bonus*. Così facendo si inseriscono nell'ordinamento la possibilità e gli incentivi per i privati di finanziare alcune attività culturali o alcuni interventi sui beni statali, ottenendo un credito d'imposta con un beneficio fiscale sulla dichiarazione dei redditi. Tralasciando la seppur fondamentale questione sul mecenatismo, che si inserisce nello spinoso rapporto tra pubblico e privato in materia di patrimonio culturale, ai fini di questa riflessione, è bene evidenziare in particolare uno degli articoli della suddetta legge, l'art. 12 comma 1-*bis*. Esso fornisce alle Amministrazioni coinvolte in un procedimento di autorizzazione la possibilità di ricorrere al parere delle «*commissioni di garanzia*», che possono essere individuate nelle Commissioni regionali per il patrimonio culturale, a cui viene assegnato il compito di esaminare le decisioni finali delle Soprintendenze, avendo il potere di porre veto entro «*dieci giorni dalla ricezione dell'atto*» sulle loro disposizioni. Si aggiunge inoltre che esse debbano essere «*costituite esclusivamente da personale appartenente ai ruoli del medesimo Ministero*», al fine di «*assicurare l'imparzialità e il buon andamento dei processi autorizzatori*».

---

<sup>31</sup> Si veda: “La Riforma Franceschini e lo Sblocca Italia” redatto dall'Associazione Bianchi Bandinelli (<http://www.bianchibandinelli.it/newsite/wp-content/uploads/2014/09/Documento-riformaFranceschini-ABB-23.09.2014.pdf>; ultima consultazione 03-03-2022).

<sup>32</sup> Sul tema dell'inclinazione della cultura verso il mercato si veda Montanari T., a cura di (2014), *Rottama-Italia*, Milano, Altra Economia Soc. Coop..

<sup>33</sup> Il testo ufficiale del provvedimento è consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/07/30/14G00121/sg> (data di consultazione 03-03-2022).

Il portato di questa clausola prevede la possibilità di fare appello ad un organo dell'apparato centrale del Ministero al fine di rivedere e valutare la decisione delle Soprintendenze, per assicurarsi che un eventuale veto posto su un determinato progetto sia effettivamente inevitabile e per verificare che tale scelta non risulti sproporzionata rispetto al bisogno effettivo, così da evitare sia ulteriori limiti sugli altri interessi in gioco, sia un allungamento temporale ed un aggravio economico che giungerebbero con il ricorso giurisdizionale.

Tuttavia, a tale disposizione viene mossa una critica, in quanto ritenuta un elemento di assoggettamento delle Soprintendenze, le quali sarebbero così private della propria autonomia di azione, ammettendo anche la possibilità di mettere in discussione il predominio degli interessi di tutela sul resto. Inoltre, viene valutato negativamente l'attrito che si potrebbe creare tra le parti in gioco, che essendo parte integrante di uno stesso territorio dovrebbero al contrario essere poste nelle condizioni di collaborare<sup>34</sup>.

Per limitare i momenti di contrasto tra Soprintendenze e Amministrazioni locali, l'art. 135 del Codice dei beni culturali sottolinea l'importanza che assume la stesura dei Piani Paesaggistici Regionali, da redigersi con la collaborazione tra Regione e Ministero per chiarire i vincoli imposti sul territorio, così da poter pensare ad un intervento sullo stesso che sia compatibile alle sue esigenze<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Si vedano ad esempio le reazioni nei confronti di un articolo di Giovanni Valentini pubblicato su Repubblica il 09/03/2014, "*Tutti i no delle Soprintendenze che ostacolano i tesori d'Italia*" (<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2014/03/09/tutti-no-dellesoprintendenze-che-ostacolano-tesori.html>) da parte delle associazioni e delle personalità attive per la tutela e la difesa del patrimonio, tra cui Italia Nostra, Associazione Bianchi Bandinelli (<http://www.bianchibandinelli.it/newsite/wp-content/uploads/2014/03/Beni-culturali-risposta-a-Repubblica-9.3.14.pdf>), ma anche dell'ex Ministro Massimo Bray (<http://www.massimobray.it/limportanza-dellesoprintendenze-la-tutela-del-patrimonio/>).

<sup>35</sup> Si veda la riflessione ancora attuale di Roberto Cecchi in Cecchi R. (2006), *I beni culturali. Testimonianza materiale di civiltà*, Milano, Spirali, pp. 108-122.

## II.1.2 Il decreto “Sblocca Italia”

Il 12 settembre 2014 viene varato dal Governo Renzi, e in particolare dall’allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Maurizio Lupi, il d.l. n. 133, conosciuto come decreto “Sblocca Italia”, e poi convertito nella legge n. 164 dell’11 novembre 2014<sup>36</sup>. Il titolo di tale disposizione reca “Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”.

Provvedimento che, dunque, non trova sede originaria nel Mibact, ma che, tuttavia, investe ancora una volta gli organi di tutela e, di conseguenza, il patrimonio culturale, con una accezione maggioritaria a quello paesaggistico.

L’idea principale è quella di promuovere una spinta per risollevare e riattivare l’economia italiana, anche concedendo ampio spazio alla realizzazione di nuove infrastrutture e di nuovi cantieri che possano fornire nuovo incentivo al mercato del lavoro.

Emerge ancora una volta un fronte di opposizione, il quale ritiene che il decreto contempra la necessità di sacrificare l’interesse pubblico e generale, in favore di una «*incondizionata libertà d’azione*»<sup>37</sup> da parte delle aziende sul territorio, che secondo alcuni, tra cui Paolo Maddalena, sarebbe il fine ultimo di tale disposizione, normalizzato dal pretesto dell’urgenza di definire un piano di sviluppo.

Ai fini del ragionamento proposto in questa sede è bene concentrarsi sulla considerazione di alcuni dei quarantacinque articoli dello Sblocca Italia.

Come anticipato, infatti, la legge insiste anche sugli organi della tutela e sul loro ruolo. Nell’art. 1, comma 4 si legge che l’eventuale disaccordo emerso durante la

---

<sup>36</sup> Il testo è consultabile in G.U. al sito:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2014/11/11/262/so/85/sg/pdf> (data di consultazione 03-03-2022).

<sup>37</sup> Maddalena P. (2014), “Fuori dalla Costituzione”, in Montanari T. (a cura di), *Rottama Italia*, Milano, Altraeconomia Soc. Coop., pp. 13-17, cit. p. 13.

Conferenza dei Servizi<sup>38</sup> debba *«essere motivato e recare, a pena di non ammissibilità, le specifiche indicazioni progettuali necessarie ai fini dell'assenso»*. In questo modo si contempla la possibilità di revisionare i progetti proposti e di renderli suscettibili delle modifiche necessarie a disporre la compatibilità al luogo e alle condizioni preesistenti, cui si rivolge un occhio di riguardo.

Tale comma, poi, procede con un focus sulle amministrazioni preposte alla tutela: quando ad aver espresso un *«motivato dissenso»* fossero costoro, *«la questione è rimessa alla decisione del Commissario, che si pronuncia entro 15 giorni [...]. Se l'intesa non è raggiunta entro 7 giorni, la decisione del Commissario può essere adottata»*.

Si instaura quindi una possibilità di messa in discussione delle decisioni della Soprintendenza, che possono essere rivalutate o limitate in una fase precedente il ricorso amministrativo, in modo tale sia da ridurre le tempistiche di approvazione sia da favorire un processo di intesa che tenga conto anche della presenza degli altri interessi coinvolti. Questo approccio non è del tutto nuovo, infatti, anche l'art. 12, comma 1-*bis* della legge 106/2014 prevede che la valutazione negativa delle Soprintendenze possa essere rimessa a giudizio da determinate commissioni di garanzia, le quali sono però sempre costituite da funzionari ministeriali.

L'art. 1 è indicativo anche di un'altra importante disposizione, quella del silenzio-assenso. Nello specifico, si prenda in considerazione il comma 5: *«I pareri relativi agli interventi [...], sono resi dalle Amministrazioni competenti entro 30 giorni dalla richiesta e, decorso inutilmente tale termine, si intendono acquisiti con esito positivo»*.

Perseguendo la necessità di semplificare, e quindi di rendere più rapide le procedure di avvio dei progetti, si avanza stabilendo un limite temporale entro cui una Amministrazione può fornire il proprio giudizio, la cui mancata

---

<sup>38</sup> La disciplina è contenuta nella legge 241/1990 ed ha il compito di esaminare gli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo; la ritroviamo anche all'art. 25 del Codice (si veda la definizione più ampia in Enciclopedia Treccani, anche online al sito: <https://www.treccani.it/enciclopedia/conferenza-di-servizi/>; dati di consultazione 04-03-2022).

presentazione entro i termini equivale ad una approvazione del piano di intervento, considerando di fatto il silenzio degli organi di tutela come un acconsentimento, senza il bisogno di far recepire concretamente una risposta a chi abbia disposto la richiesta.

L'associazione Italia Nostra interviene sull'argomento criticando il rischio che, in nome di una accelerazione delle tempistiche, il silenzio-assenso possa portare all'approvazione di interventi che, con più tempo di valutazione e con maggiori risorse, sarebbero magari stati revisionati o bocciati<sup>39</sup>.

L'impegno a rendere lesta la macchina burocratica emerge anche all'art. 4, comma 1: «[...] Ove l'Ente abbia necessità di definire il procedimento in tempi celeri, i termini di cui all'art. 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono ridotti alla metà». L'articolo menzionato<sup>40</sup> prevede al comma 2 che i lavori della Conferenza dei Servizi, «qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini» debbano concludersi entro novanta giorni. Quindi, qualora si ricorra all'art. 4, i tempi di attesa vengono ridotti a quarantacinque giorni.

Una ulteriore considerazione in questo senso è proposta all'art. 25, in cui si stabilisce che l'atto del Consiglio dei Ministri, cui viene rimessa la delibera da parte di una delle Amministrazioni coinvolte in caso di esito negativo della Conferenza, acquisisca lo statuto di «alta amministrazione»: gli atti di questo tipo si caratterizzano per il loro collocarsi in una zona di raccordo tra l'atto politico e l'atto amministrativo, per cui il Consiglio, pur essendo formalmente un organo amministrativo, da un punto di vista sostanziale emana un atto che presenta anche un particolare sostrato politico.

---

<sup>39</sup> È possibile leggere un comunicato stampa del 22 settembre 2014 al sito: <https://www.italianostra.org/nazionale/sblocca-italia-e-ddl-lupi-rappresentano-un-attacco-al-paesaggio-al-territorio-e-ai-centri-storici/> (data di consultazione 04-03-2022).

Anche altre associazioni si pongono sulla stessa linea di Italia Nostra, chiedendo un “incontro urgente” con il Presidente del Consiglio, per esporre la propria visione, riassunta nel comunicato stampa del 9 ottobre 2014, leggibile su: <https://www.italianostra.org/nazionale/incontro-dibattito-sblocca-italia-osservazioni-proposte-e-rilievi/> (data di consultazione 04-03-2022).

<sup>40</sup> Modificato in seguito con l'art. 1, comma 1 del d.l. n. 127 del 2016. Testo consultabile al sito: [https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990\\_0241.htm](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm) (data di consultazione 04-03-2022).

Giovanni Losavio, magistrato impegnato anche nell'ambito dei beni culturali, nonché esponente della già citata Italia Nostra, sostiene che con questa procedura il giudizio del Consiglio diventi difficilmente attaccabile, prevalendo inevitabilmente sull'opinione espressa dalle Istituzioni di tutela<sup>41</sup>.

Infine, al comma 3 del suddetto articolo, la legge interviene sull'art. 146, comma 9, del Codice, relativo alle autorizzazioni. Nello specifico ne sopprime i primi due periodi, inserendo al terzo un ulteriore limite temporale per la risposta del Soprintendente dalla ricezione degli atti: «*Decorsi inutilmente sessanta giorni [...] senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione*».

Da un lato si hanno quindi i propositi dei legislatori di alleggerire, rendendola più funzionale e rapida, la macchina burocratica del Ministero e dei suoi organi periferici, dall'altra si ha la preoccupazione da parte delle associazioni e delle figure impegnate nella difesa del territorio e del decoro paesaggistico, le quali vedono in tali obiettivi una eccessiva azione di semplificazione e valutazioni troppo frettolose, che non terrebbero conto di tutti i potenziali rischi per il patrimonio.

---

<sup>41</sup> Losavio G. (2014), "Una legge illegale", in Montanari T. (a cura di), *op. cit.*, pp. 19-22.

### II.1.3 La Legge Madia: il silenzio-assenso e il rapporto tra Soprintendenza e Prefettura

Se con la legge 164/2014 il silenzio-assenso si presenta legato alle autorizzazioni in ambito urbanistico e infrastrutturale, con la legge delega n. 124 del 7 agosto 2015<sup>42</sup>, firmata dall'allora Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Marianna Madia, questa pratica consensuale viene estesa a tutti i casi in cui una Pubblica Amministrazione non presenti responso entro i limiti stabiliti. In particolare, ciò è espresso all'art. 3, comma 2<sup>43</sup> della suddetta legge.

L'art. 2, comma 1, lettera g reca: «[...] si consideri comunque acquisito l'assenso delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico artistico e dell'ambiente, che, entro il termine dei lavori della conferenza, non si siano espresse nelle forme di legge»; sono contemplate in questa disposizione per la prima volta anche le Amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale: infatti, sin dalla legge 241/1990, comprensiva anche delle future modifiche, all'art. 20, comma 4, si escludeva il ricorso al silenzio-assenso per gli «atti e i procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico»<sup>44</sup>.

In un articolo apparso su Repubblica il 10 agosto 2015, alcune figure istituzionali, assieme a docenti e professionisti<sup>45</sup> indirizzano un appello al Presidente della Repubblica, stilando un elenco dei punti di debolezza che a loro

---

<sup>42</sup> Consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/13/15G00138/sg> (data di consultazione 04-03-2022).

<sup>43</sup> Il comma recita: «Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. [...]».

<sup>44</sup> L'articolo è così modificato ai sensi dell'art. 3, comma 6-ter, legge 80/2005. Il testo della Legge 241/1990 aggiornato al 2015 è consultabile al sito: <https://www.commissioneaccesso.it/media/49026/legge%207-8-1990%20n.%20241-agg.2015.pdf> (data di consultazione 04-03-2022).

<sup>45</sup> I firmatari dell'articolo sono: Gaetano Azzariti, Lorenza Carlassare, Alberto Lucarelli, Alessandro Pace (docenti di diritto costituzionale), Paolo Maddalena (già Vice Presidente della Corte Costituzionale), Guido Neppi Modona (già Giudice della Corte Costituzionale), Salvatore Settis (già Presidente del Consiglio Superiore dei Beni Culturali), Gustavo Zagrebelsky (già Presidente della Corte Costituzionale). L'articolo è consultabile al sito: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2015/08/10/i-soprintendenti-e-laloroindipendenza25.html> (data di consultazione 04-03-2022).

avviso sarebbero potenzialmente pericolosi per l'azione di tutela, tra cui compare appunto il già più volte menzionato silenzio-assenso<sup>46</sup>.

All'art. 2, comma 2, lettera n della Legge Madia, inoltre, si prevede la *«definizione [...] di meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico [...], in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti»*.

L'art. 8 riguarda direttamente le Soprintendenze che, in quanto Ufficio periferico *«delle amministrazioni civili dello Stato»*, vengono fatte confluire nell'Ufficio territoriale dello Stato, locuzione con cui si rinominano le Prefetture. Come è noto, queste ultime esprimono la rappresentanza del potere governativo nelle Province e sono garanti di una discrezionalità amministrativa, ma i firmatari del suddetto appello evidenziano come non sempre tali istituzioni possiedano le competenze tecnico-scientifiche e l'imparzialità politica propria di organi autonomi da un punto di vista tecnico come le Soprintendenze. In particolare, quello che ancora una volta è considerato dai promulgatori della legge un tentativo di agevolare le procedure amministrative, anche territoriali, accorpando figure che operano in uno stesso territorio, viene duramente criticato per *«la possibilità del governo [...] di passare sopra i “no” delle soprintendenze»*<sup>47</sup> tramite i propri Uffici territoriali, facendo sì che *«un potere tecnico [...] che*

---

<sup>46</sup> Altri appelli erano stati fatti precedentemente l'approvazione al Senato: quello promosso dalla Associazione Bianchi Bandinelli il 22 luglio 2015, *«Se la tutela la fanno i prefetti»*, pubblicato nel rispettivo sito: <http://www.bianchibandinelli.it/2015/07/22/sc-la-tutela-la-fanno-i-prefetti/>. Un altro vede tra i firmatari anche Settis, Fo, Stajano, Montanari, riportato il 23 luglio 2015, con il titolo *«La fine delle Soprintendenze: fermate il ddl Madia»*, al sito di Altraeconomia: [https://altreconomia.it/?url\\_dettaglio=5237](https://altreconomia.it/?url_dettaglio=5237) (data di consultazione 04-03-2022).

<sup>47</sup> Si fa qui riferimento all'articolo di Tomaso Montanari del 20 luglio 2015, pubblicato su *Repubblica*, *«Perché è sbagliato dare ai Prefetti la tutela del nostro paesaggio»*, consultabile al sito: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2015/07/20/perche-e-sbagliato-dare-ai-prefetti-la-tutela-del-nostro-paesaggio25.html> (data di consultazione 04-03-2022).

*rispondeva solo alla legge, alla scienza e alla coscienza da oggi confluisce nel potere esecutivo»<sup>48</sup>.*

#### II.1.4 Le Soprintendenze Uniche: la seconda fase della “Riforma Franceschini”

Con il decreto datato 26 gennaio 2016<sup>49</sup>, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo intende arricchire la riforma del 2014 in termini di riorganizzazione del ministero stesso, per soddisfare la legge di stabilità 2016<sup>50</sup>.

Infatti, queste nuove disposizioni si pongono in linea e a continuazione delle novità già introdotte due anni prima, tuttavia il decreto è noto come “seconda Riforma Franceschini”, perché i cambiamenti proposti sono corposi e significativi, anche se pensata come seconda fase, come perfezionamento, della prima e non come riforma autonoma.

Il portato sensibilmente più noto di questo decreto è la realizzazione delle Soprintendenze Uniche, che, come esplicitato all’art. 1, comma 2 costituiscono, come si ha avuto già modo di introdurre in apertura del capitolo, l’accorpamento delle Soprintendenze “Archeologia” e “Belle arti e paesaggio”, quest’ultima già frutto della fusione tra Soprintendenze “Beni storico-artistici” e “Beni architettonici”, avvenuta nel 2014.

Secondo il Ministero, riunire le diverse Soprintendenze sotto un’unica bolla avrebbe, ancora una volta, l’obiettivo di rendere più rapida la definizione dei vincoli relativi ad un bene culturale, poiché, come afferma lo stesso Franceschini, così facendo *«a un’unica domanda corrisponderanno un unico parere e un’unica*

---

<sup>48</sup> Le parole sono sempre di Montanari, tratte dall’intervista rilasciata alla redazione di Altraeconomia il 4 agosto 2015 e pubblicata il giorno seguente con l’articolo “*Ddl Madia, addio territorio italiano*” al seguente sito, consultabile: [https://altreconomia.it/?url\\_dettaglio=5250](https://altreconomia.it/?url_dettaglio=5250) (data di consultazione 04-03-2022).

<sup>49</sup> Il testo del decreto è consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/03/11/16A01961/sg> (data di consultazione 05-03-2022).

<sup>50</sup> Il testo della legge 28 dicembre 2015, n. 208, entrata in vigore il 1 gennaio 2016, è consultabile al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg> (data di consultazione 05-03-2022).

*risposta*»<sup>51</sup>, invece di dover avviare diversi procedimenti di autorizzazione. Si auspica anche ad una maggior attinenza delle Soprintendenze al territorio.

Inoltre, l'altra questione a cui si vuole trovare una soluzione con il decreto in esame è la sovrapposizione di competenze tra Uffici regionali e Direzioni centrali, ma anche tra organi preposti alla tutela e organi preposti alla valorizzazione, al fine di soddisfare una più netta distinzione tra le due funzioni, perseguita sin dal 2014<sup>52</sup>.

Le Soprintendenze Uniche si propongono quindi, come un tentativo di risoluzione di una frammentazione delle competenze, condizione quest'ultima, che non sarebbe in grado di garantire una tutela organica sul territorio<sup>53</sup>.

Si è ritenuto pertanto di sollevare tali organi dalla responsabilità su ulteriori Istituzioni museali, che vengono ad assumere una propria autonomia e a cui viene attestato il compito di valorizzazione del patrimonio, così che le Soprintendenze abbiano modo di focalizzarsi esclusivamente sulla propria funzione di tutela.

I dubbi che affiorano sono relativi all'effettivo potenziamento della struttura di tutela sui territori, poiché a livello quantitativo il numero complessivo delle Soprintendenze si riduce: riproponendo l'analisi di Giuseppe Sciullo si può individuare una riduzione di dieci unità, da quarantanove a trentanove presidi; inoltre, a livello qualitativo, secondo i funzionari pubblici, si fatica a trovare una armonia tra settori diversi all'interno di un'unica Soprintendenza, ma anche a ricevere degli uffici predisposti in seguito alla scissione dalle strutture museali con cui venivano condivisi<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Espressione più volte utilizzata dal Ministro Franceschini.

<sup>52</sup> Appunto quella tra tutela e valorizzazione. La questione è segnalata nella seppur breve e panoramica analisi proposta da Marco Brunetti il 24 ottobre 2014 "*I beni culturali tra legislazione e contesto storico: le riforme Franceschini*", su Pandora Rivista e consultabile al sito: <https://www.pandorarivista.it/articoli/beni-culturali-riforme-franceschini/3/> (data di consultazione 05-03-2022).

<sup>53</sup> Si veda Barbati C. (2017), "Organizzazione e soggetti", in Barbati C., Cammelli M., Casini L. (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, pp. 116-117.

<sup>54</sup> Si veda la lettera aperta che gli Archeologi del Pubblico Impiego destinano ai Soprintendenti, pubblicata da Emergenza Cultura il 28 marzo 2018 e consultabile al sito: <https://emergenzacultura.org/2018/03/28/lettera-aperta-degli-archeologi-del-pubblico-impiego-aisoprintendenti/>; sulle critiche ai provvedimenti del 2016 si veda anche l'articolo di Michele Stefanile

## II.1.5 Gli interventi più prossimi: dalla parentesi Bonisioli all'attuale Ministero della Cultura

In seguito alla seconda Riforma Franceschini e alle conseguenti modifiche riportate al decreto 171/2014 con il D.p.c.m. 1 dicembre 2017, n. 238<sup>55</sup>, si placano le disposizioni di riorganizzazione degli apparati periferici del Ministero. I cambiamenti successivi non toccheranno direttamente le Soprintendenze, ma per completezza di un ragionamento che ha come nucleo anche la tutela *tout court*, si intende qui sintetizzarli.

Nel giugno 2018 si assiste alla nomina a Ministro di Alberto Bonisioli per il primo Governo Conte; tuttavia, data l'esigua durata dello stesso, la carica di Bonisioli durerà fino a settembre dell'anno successivo.

Con il decreto legge 12 luglio 2018, n. 86 avviene il trasferimento delle «*funzioni esercitate dal Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo*» al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Dunque, il nostro Ministero cambia nuovamente veste, per poi tornare ad acquisire le vecchie funzioni e l'acronimo di Mibact con il D.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, successivamente al ritorno di Franceschini.

I cambiamenti proposti dal Ministro Bonisioli, con il decreto 19 giugno 2019, n. 76<sup>56</sup>, riguardano non tanto le periferie ministeriali, quanto l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione. In particolare, si rafforza il ruolo del Segretario generale che implementa il suo potere, il quale acquisirà anche natura tecnica e non solo amministrativa (art. 12); si sostituiscono i Poli museali con le

---

“*Beni culturali la riforma della riforma e i timori per la tutela*”, pubblicato su Huffpost il 24 gennaio 2017 e consultabile al sito:

[https://www.huffingtonpost.it/michele-stefanile/beni-culturali-la-riforma-della-riforma-e-i-timori-per-la-tutela\\_b\\_9055686.html](https://www.huffingtonpost.it/michele-stefanile/beni-culturali-la-riforma-della-riforma-e-i-timori-per-la-tutela_b_9055686.html); relativamente alla condivisione degli uffici tra Soprintendenze e Musei si fa riferimento all'articolo di Montanari “*La tutela sotto mobbing*”, pubblicato sul blog di Repubblica

Articolo 9, il 20 gennaio 2016, consultabile al sito:

<https://articolo9.blogautore.repubblica.it/2016/01/20/la-tutelasotto-mobbing/> (data di consultazione 05-03-2022).

<sup>55</sup> Entrato in vigore il 22 marzo 2018.

<sup>56</sup> Il testo è consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/08/07/19G00081/sg>

Direzioni territoriali delle reti museali (art. 34), andando ad apportare una modifica all'impianto di Franceschini.

Con l'art. 6 del decreto legge 1 marzo 2021, n. 22 il Ministero viene rinominato Ministero della Cultura, titolazione che mantiene tuttora<sup>57</sup>.

Sarà il Mic a varare l'ultima, per il momento, riforma dei beni culturali con il D.p.c.m. 24 giugno 2021, n. 123<sup>58</sup>, il quale continua sulla linea di autonomia dei Musei, istituendone di nuovi, e crea spazio per una Soprintendenza speciale per il PNRR, con i compiti di tutela del patrimonio culturale sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale per i progetti previsti dal Recovery Plan<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Tale elaborato è scritto in un periodo compreso tra febbraio e giugno 2022. Il testo è consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/01/21G00028/sg> (data di consultazione 05-03-2022).

<sup>58</sup> Il testo è consultabile in G.U. al sito:

<https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bff70aa174035096/PDF/GU%20n221%20del%2015%20settembre%202021.pdf> (data di consultazione 05-03-2022).

<sup>59</sup> Il piano per la ripartenza in seguito alla pandemia Covid-19; per approfondimenti è possibile consultare il sito del governo: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> (data di consultazione 05-03-2022).

## II.2 Soprintendenze: compiti e poteri di tutela

Dopo aver ripercorso i più recenti processi di riforma, sembra necessario definire con maggior consapevolezza quali siano gli incarichi destinati alle Soprintendenze Archeologia, Belle arti e paesaggio, senza dimenticare che essi vengano svolti anche in relazione agli Uffici ministeriali superiori.

### II.2.1 I compiti istituzionali definiti dal Codice alla luce delle modifiche introdotte nel 2016

Al capo III del Codice dei beni culturali recante il titolo di “Protezione e conservazione”, nella sezione I<sup>60</sup>, all’art. 21, comma 4 si stabilisce come ogni intervento sui beni culturali debba essere autorizzato dalla Soprintendenza e che talvolta l’autorizzazione possa contenere delle prescrizioni (art. 5).

La Soprintendenza provvede alla verifica e all’eventuale approvazione dei piani di intervento sul patrimonio culturale e paesaggistico, che possono riguardare i progetti di edilizia (art. 22), lo spostamento dei beni culturali (art. 21, commi 2, 3), la loro riproduzione (art. 107-110); l’alienazione, la concessione o la permuta di beni appartenenti al demanio (artt. 53-58), l’individuazione di aree da sottoporre a tutela indiretta, al fine di garantire le condizioni di luce, prospettiva e decoro propri dei beni culturali immobili (artt. 45-47).

Come emerge dal decreto 23 gennaio 2016, nello specifico al Capo III, art. 4 relativo all’Amministrazione periferica, il Soprintendente non è più responsabile dei beni culturali appartenenti ai Poli museali, che vengono quindi sottratti alle sue decisioni in merito a ciascuno degli ambiti appena sopra indicati.

---

<sup>60</sup> Rispondente agli artt. 20-28 del Codice.

Nello stesso provvedimento si evidenzia come le Soprintendenze siano suddivise in almeno sette aree funzionali<sup>61</sup> e debbano garantire la massima trasparenza nei procedimenti.

Per quanto riguarda i ruoli strettamente relativi all'ambito paesaggistico si inseriscono anche la partecipazione da parte della Soprintendenza alla stesura dei Piani paesaggistici, regolata dall'art. 135 Codice, e la dichiarazione di notevole interesse pubblico paesaggistico, con gli artt. 136-140 del medesimo.

## II.2.2 La necessità della redazione dei Piani Paesaggistici con le Regioni e la situazione nella Regione Veneto

Il 20 ottobre 2000, a Firenze, viene aperta alla firma degli Stati del Consiglio d'Europa la Convenzione europea del paesaggio. Quest'ultima, oltre a fornire per la prima volta una definizione di paesaggio che tenga conto non solo delle caratteristiche fisiche di un dato territorio, ma anche della loro simbiosi con le popolazioni che lo abitano e che con esso si relazionano, stabilisce la necessità di esercitare una *«politica del paesaggio»*, che consenta alle *«autorità pubbliche competenti»* di formulare *«principi generali»*, *«strategie»* e *«orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio»*<sup>62</sup>.

Proprio per riconoscere e attuare questa politica, il Codice dei beni culturali stabilisce la necessità di effettuare le pianificazioni paesaggistiche nei territori italiani con l'art. 135, che prevede a questo scopo, appunto, la cooperazione tra Regioni e Ministero (comma 1).

---

<sup>61</sup> Art. 4, comma 2; le aree funzionali sono: organizzazione e funzionamento; patrimonio architettonico; patrimonio storico e artistico; patrimonio architettonico; patrimonio demo-etnoantropologico; paesaggio; educazione e ricerca.

<sup>62</sup> Ci si riferisce all'art. 1, lettera b della Convenzione, consultabile al sito: <http://www.convenzioneeuropapaesaggio.beniculturali.it/index.php?id=2&lang=it> (data di consultazione 02-03-2022).

Il piano paesaggistico «con riferimento al territorio considerato [...] ne delimita i relativi ambiti» (comma 2) e per ciascuno di questi definisce al comma 4 «*apposite prescrizioni e previsioni*», tra cui quelle relative «*alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi*» (lettera a), «*alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo di suolo*» (lettera c) e, infine, «*alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati*» (lettera d).

Tale Piano ha carattere sovraordinato rispetto agli altri Piani previsti dalla stessa Regione e dagli Enti locali e permette una maggior conoscenza del territorio di riferimento, consentendo una sua più efficace gestione e organizzazione, senza però tralasciare la componente paesaggistica, quale elemento proprio di una comunità.

In questo modo non solo vengono registrati i vincoli già presenti, ma con uno studio approfondito del territorio è possibile riconoscere ulteriori zone da sottoporre a prescrizioni di tutela<sup>63</sup>.

Sebbene il Codice si pronunci in modo chiaro, non ancora tutte le Regioni hanno adottato nei modi definiti il proprio P.P.R.: all'appello, per completezza e correttezza dei procedimenti, rispondono solo Sardegna, Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli Venezia Giulia<sup>64;65</sup>.

Preme qui, a fronte dei futuri ragionamenti, fare riferimento in particolare alla Regione Veneto.

---

<sup>63</sup> Si veda: Piperata G. (2017), "Paesaggio" in Barbati C., Cammelli M., Casini L. (a cura di), *op. cit.* p. 270; anche il sito della Regione Piemonte offre un chiaro approfondimento sui vantaggi derivanti dal P.p.r.: <http://paesaggiopiemonte.regione.piemonte.it/cms/articoli/in-regione/24-il-piano-paesaggistico-regionale.html> (data di consultazione 06-03-2022).

<sup>64</sup> Si veda: Gisotti M. R. (2016), "Dal vincolo al progetto. Il quadro della qualificazione paesaggistica In Italia e una proposta per un modello operativo" in Magnaghi A. (a cura di), *La pianificazione paesaggistica in Italia: stato dell'arte e innovazioni*", Firenze, University Press, pp. 1-33.

<sup>65</sup> Lo stato attuale dei P.p.r. è verificabile al sito: [https://dgabap.cultura.gov.it/wpcontent/uploads/2021/12/Monitoraggio-PianificazPaesagg\\_QuadroSinottico\\_2021\\_III\\_Quadrimestre-1.pdf](https://dgabap.cultura.gov.it/wpcontent/uploads/2021/12/Monitoraggio-PianificazPaesagg_QuadroSinottico_2021_III_Quadrimestre-1.pdf) (data di consultazione 13-03-2022).

Nel 2020 il Veneto ha approvato e adottato un nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, ossia uno strumento con cui la Regione affronta il governo del territorio, il quale però non ha valenza di Piano paesaggistico ai sensi del Codice.

Nello specifico, per procedere alla regolazione, prevista dal Codice, del P.T.R.C. in vigore nel 2009, nel 2013 è stata aggiunta una Variante parziale che introducesse la componente paesaggistica al Piano vigente.

Tuttavia, nell'approvazione dell'ultimo Piano avvenuta il 2 agosto 2020, rimane esclusivamente la materia urbanistica, pur mantenendo qualche scarno riferimento all'ambiente e al paesaggio propri del P.T.R.C. del 1992.

Si ricorre ad un rimedio poco dopo, con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 1176 dell'11 agosto 2020, la quale stila l'intesa tra Ministero e Regione per «*la redazione congiunta [...] del piano paesaggistico ai sensi dell'art. 135, comma 1*» (art. 1, comma 2) da realizzarsi entro il 2023<sup>66</sup>.

Se ne deduce, quindi, che la Regione Veneto ad oggi non abbia ancora stabilito un Piano paesaggistico regionale, il cui concepimento potrebbe limitare il vasto sfruttamento di suolo diffuso in questo territorio<sup>67</sup>, ma anche riconoscere altre zone da sottoporre a vincoli di tutela, anche indiretta, che aiutino a preservare, nei modi consoni e calibrati, la tipicità del paesaggio e le strutture architettoniche storiche che in esso insistono e di cui sono parte essenziale e armonica.

---

<sup>66</sup> Si veda il sito della Regione Veneto: <https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ptrc> (data di consultazione 13-03-2022).

<sup>67</sup> Fonte: Arpav. I dati sono da riferirsi al 2020, poiché per valutare quelli del 2021 si dovrà attendere ottobre 2022: «a livello regionale la percentuale di suolo consumato al netto delle acque sul totale della superficie è del 12,48%»; «nel 2020 sono 23 i comuni che superano il 30% di suolo consumato dislocati in corrispondenza dei principali capoluoghi di provincia», ([https://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori\\_ambientali/geosfera/usodel-territorio/consumo-di-suolo/view](https://www.arpa.veneto.it/arpavinforma/indicatori-ambientali/indicatori_ambientali/geosfera/usodel-territorio/consumo-di-suolo/view); data di consultazione 13-03-2022).



### **Capitolo III. Il vincolo indiretto (art. 45 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) e il sacrificio degli interessi privati a quelli collettivi**

Uno dei ruoli cardine che la Soprintendenza riveste è quello di stabilire eventuali “altre misure di protezione”<sup>68</sup> che rafforzino la tutela diretta di un bene culturale, sia esso pubblico o privato.

Tra le misure più importanti e impattanti emergono quelle che Scialoja definisce di “tutela ambientale”<sup>69</sup>, ossia che sono rivolte all’ambiente e al contesto circondanti un bene, necessariamente immobile, al fine di preservarne l’integrità e la fruibilità, così da non pregiudicarne l’assetto storico.

La Soprintendenza ha quindi facoltà di stabilire quali modifiche possano ritenersi dannose e opporvisi con lo strumento del vincolo. Tuttavia è necessario sottolineare come quest’ultimo non abbia la funzione di impedire qualsiasi forma di cambiamento a livello ambientale e paesaggistico, poiché risulterebbe impossibile mantenere immutato nel corso del tempo l’assetto del territorio: si ha consapevolezza di come esso muti per sua natura, ma anche e soprattutto di come possa variare con l’intervento dell’essere umano, che volta per volta lo abita, giungendo ad un adattamento reciproco<sup>70</sup>.

Il significativo potenziale del vincolo indiretto è quindi quello di limitare o impedire interventi che non consentano un’armonica integrazione con l’ambiente preesistente, inteso qui come *habitat*<sup>71</sup> di un bene culturale che lo rende ancora più vulnerabile.

---

<sup>68</sup> È la denominazione della Sezione III, Capo III del Codice dei Beni culturali, all’interno della quale rientrano anche gli articoli 45, 46, 47 relativi strettamente alla disciplina del vincolo indiretto.

<sup>69</sup> Scialoja G. (2017), “Tutela”, in Barbati C., Cammelli M., Casini L. (a cura di), *op. cit.*, p. 160.

<sup>70</sup> Questa considerazione è maturata a partire da una lettura incontrata durante il mio percorso di studi, non strettamente legata al tema trattato in questa sede, ma che dedica una riflessione anche sul rapporto tra il concetto di paesaggio come bene culturale e quello di paesaggio come “categoria logica della descrizione geografica”: Ferrario V. (2019), “*Lecture geografiche di un paesaggio storico. La cultura promiscua della vite nel Veneto*”, Verona, Cierre Edizioni, pp. 243-246.

<sup>71</sup> Corsivo mio.

Dunque, non si dà vincolo indiretto senza un precedente o contestuale vincolo diretto; allo stesso modo, alcune delle motivazioni a sostegno della tutela diretta potrebbero venire compromesse in assenza di disposizioni che prevedano una tutela allargata e che tengano conto del dialogo che necessariamente il bene instaura con il proprio contesto di appartenenza, nel quale è stato pensato e realizzato<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Si veda a carattere esemplificativo la sentenza Cons. Stato, VI, 3 luglio 2012, n. 3893, riproposta anche in seguito.

### III.1 Definizione ed evoluzione del vincolo di completamento (o indiretto)

Le prescrizioni di tutela indiretta sono attualmente regolate dall'art. 45 del Codice dei beni culturali, il quale, al comma 1, stabilisce che *«il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro»*.

È inoltre previsto al comma 2 di tale articolo che tali misure siano *«immediatamente precettive»* e che vengano recepite *«nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici»* dagli *«enti pubblici territoriali interessati»*.

Le prime disposizioni in materia di tutela indiretta hanno origine in tempi più recenti rispetto a quelle di tutela diretta, in particolare ritroviamo una embrionale attenzione al contesto di fruizione dei monumenti con la legge n. 346 del 20 giugno 1909<sup>73</sup>, la quale, pur considerando esclusivamente i monumenti<sup>74</sup>, si concentra non solo sulla preservazione delle loro caratteristiche intrinseche, ma anche sulle condizioni di *«prospettiva»* e *«luce»* richieste dai siti stessi. Al fine di non danneggiarle, l'art. 14 afferma che *«possono essere prescritte, nei casi di nuove costruzioni, ricostruzioni, piani regolatori, le distanze, le misure, e le altre norme necessarie»*.

Qualche anno dopo, con la legge n. 688 del 23 giugno 1912<sup>75</sup>, la legge appena descritta subisce alcune modifiche volte a renderne più preciso il contenuto. Con l'art. 1, infatti, si estendono tali disposizioni *«anche alle ville, ai parchi e ai giardini che abbiano interesse storico o artistico»*, così da comprendere non solo

---

<sup>73</sup> Il testo della legge è consultabile al sito:

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1909-06-20;364@originale> (data di consultazione 10-03-2022).

<sup>74</sup> Si deve ricordare che il concetto di bene culturale come lo intendiamo oggi si dà prima con la Commissione Franceschini nel 1964 e compiutamente con il Codice dei beni culturali nel 2004.

<sup>75</sup> Il testo della legge è consultabile al sito:

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1912-06-23;688> (data di consultazione 10-03-2022).

i monumenti in senso stretto, ma anche gli altri più noti immobili dal particolare valore storico-artistico<sup>76</sup>.

Queste nuove introduzioni vengono sistematizzate con la formale sostituzione dell'art. 14 della legge 364/1909 con quello espresso all'art. 3 della legge 688/1912, il quale, a differenza del primo, esordisce con: «*Nei luoghi nei quali si trovano monumenti o cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge [...]»*, allargando di fatto la necessità di una tutela ambientale alle cose immobili dotate di un certo interesse, a prescindere dalla loro funzione.

Una ulteriore estensione dei contenuti degli articoli summenzionati, nonché una sempre più puntuale attenzione al contesto del bene immobile, si ha nel 1939, con la legge n. 1089<sup>77</sup>, conosciuta come Legge Bottai, dal suo autore. Nello specifico, l'art. 21, comma 1, recita: «*Il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo la integrità delle cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro»*.

Risulta innanzitutto chiarito che a poter imporre le prescrizioni sia il Ministero per l'educazione nazionale, si ricordi infatti che il Ministero dei Beni culturali viene istituito solo nel 1974 da Giovanni Spadolini. Tuttavia non è solo questa precisazione ad essere degna di menzione, perché sono introdotti anche due concetti nuovi rispetto alle precedenti formulazioni: quello di “ambiente” e quello di “decoro”. Essi vogliono rispettivamente mantenere le peculiarità storiche del luogo in cui il sito si erige e impedire che determinate costruzioni

---

<sup>76</sup> Probabilmente già dal 1909 il termine “monumenti” non indica più il concetto aristocratico di “monumenti nazionali”, che il Regno d'Italia aveva impiegato per individuare dei siti ritenuti di importanza per la comunità; piuttosto, sembra qui essere utilizzato già in una accezione più generale che troverà compimento solo con il Codice. Approfondimento su Enciclopedia Treccani, alla voce “Monumento”.

Consultabile anche online al sito: [https://www.treccani.it/enciclopedia/monumento\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/monumento_%28Enciclopedia-Italiana%29/) (data di consultazione 15-03-2022).

<sup>77</sup> Il testo della legge è consultabile al sito:

<https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1939-08-08&atto.codiceRedazionale=039U1089&tipoDettaglio=originario&qId=&tabID=0.2604564618438263&title=Atto%20originario&bloccoAggiornamentoBreadCrumb=true> (data di consultazione 10-03-2022).

adiacenti possano minare lo stile artistico proprio del bene, che come già anticipato, si dà anche in funzione del suo contesto.

Il portato della legge Bottai non si esaurisce qui, poiché presenta anche un'altra clausola di innovativa importanza: al comma 2 dello stesso articolo si prevede che *«l'esercizio di tale facoltà [sia] indipendente dall'applicazione dei regolamenti edilizi o dalla esecuzione di piani regolatori»*. In questo modo è possibile affermare che il vincolo assuma una natura autonoma, prevalente sugli altri piani di organizzazione del territorio, a sostegno, ancora una volta, dell'idea che la tutela debba essere svincolata da qualsiasi altro interesse.

La Legge Bottai ha una forte risonanza, tanto da essere una base comune per le disposizioni successive, dalla Carta di Venezia del 1964 all'attuale Codice. In particolare, nella Carta di Venezia<sup>78</sup>, agli articoli 6 e 7 si riprendono con forza i concetti espressi nel 1939, arrivando a decretare con grande chiarezza che *«la conservazione di un monumento implica quella della sua condizione ambientale. Quando sussista un ambiente tradizionale, questo sarà conservato»*; si prosegue poi affermando che *«verrà inoltre messa al bando qualsiasi nuova costruzione, distruzione ed utilizzazione che possa alterare i rapporti di volumi e colori»* (art. 6). Il tema della stretta correlazione che intercorre tra il bene immobile e il suo ambiente è ribadito all'art. 7: *«Il monumento non può essere separato dalla storia della quale è testimone, né dall'ambiente in cui si trova. [...]»*. Questo articolo procede sul tema dello spostamento fisico di un monumento o di una sua parte, ma si ritiene di poter estendere il significato del periodo qui riportato anche ad una dimensione generale, per cui l'ambiente è considerato parte del monumento, o, come si potrebbe dire attualizzando il ragionamento, del bene culturale immobile che lo abita.

---

<sup>78</sup> Il documento è stilato in seguito al II Congresso internazionale di architetti e tecnici dei monumenti storici tenutosi a Venezia nel 1964, in cui si ha urgenza di discutere in merito ai temi del restauro e della conservazione, soprattutto dopo le ferite che il patrimonio aveva subito nel corso della Seconda Guerra Mondiale.

Il testo è consultabile in italiano al sito:

[https://www.icomositalia.com/\\_files/ugd/57365b\\_130d4bb1f83245e38c44e0e6ead2decc.pdf](https://www.icomositalia.com/_files/ugd/57365b_130d4bb1f83245e38c44e0e6ead2decc.pdf) (data di consultazione 18-03-2022).

Nello stesso anno inizia il lavoro della Commissione Franceschini, da cui emergono le LXXXIV Dichiarazioni, pubblicate dopo due anni di lavoro, nel 1967. Interessa qui la numero XXXVII, denominata “Perimetri di tutela ambientale”, la quale prevede che il Soprintendente possa far inserire nei piani regolatori di un territorio i «*perimetri di tutela ambientale*» e le «*misure relative a distanze, ad altezze e a caratteri tecnici di edifici compresi nel perimetro al fine di dare luce e prospettiva al bene culturale [...] o di preservare le condizioni ambientali*». Essa decreta che in assenza di piani regolatori sia lo stesso Soprintendente a fissare tali misure e a stabilire le conseguenti prescrizioni.

Sulla base della legge 1089/1939 si dà forma anche al Testo Unico n. 490 del 29 ottobre 1999<sup>79</sup>; infatti il suo art. 49, che riporta proprio “Prescrizioni di tutela indiretta”, è un calco quasi perfetto del già citato art. 21 della Bottai, con una sola aggiunta al primo comma che concerne la possibilità per il Soprintendente di proporre al Ministero le eventuali misure da adottare. Le altre disposizioni previste dallo stesso art. 21 sono riproposte nel T.U. suddivise in cinque commi, tra cui quella che istituisce il dovere del Ministro di far recepire le prescrizioni adottate nei registri immobiliari, in modo che esse rimangano in atto anche in caso di eventuali passaggi di proprietà o gestione.

Si noti come tale forma di protezione abbia trovato consolidamento nel 1939 e si sia mantenuta sino ad oggi, riproponendosi quasi totalmente imm modificata, e nel Testo Unico prima e nel Codice dei beni culturali poi, al fine di perseguire l’interesse primario di tutela, sostenendone una corretta, e in seguito anche più proporzionata, attuazione.

L’imposizione del vincolo di completamento si rivela quindi una prassi volta a conoscere e salvaguardare il bene culturale e la sua storia, insieme al suo ambiente, inteso come cornice; e talvolta si pone anche come uno strumento d’emergenza, che blocca interventi di modifica al contesto, tra cui i più frequenti

---

<sup>79</sup> Il testo è consultabile in G. U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/12/27/099G0542/sg> (data di consultazione 19-03-2022).

sono relativi a progetti di edilizia<sup>80</sup>, laddove l'area coinvolta, pur essendo vicina al bene culturale, risulta edificabile.

---

<sup>80</sup> Secondo il rapporto ISPRA 2021 il consumo di suolo, inteso come copertura artificiale, in Italia procede nell'ordine di 15 ettari al giorno: l'impermeabilizzazione del territorio nazionale risulta del 7,11%, con un suolo consumato pro capite che è aumentato in un anno di 1,92 m<sup>2</sup> ([https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2021/07/IT\\_Sintesi\\_Rapporto\\_consumo\\_di\\_suolo\\_2021.pdf](https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2021/07/IT_Sintesi_Rapporto_consumo_di_suolo_2021.pdf); data consultazione 23-03-2022).

Tale rapporto mette in luce anche il fatto che non sono esenti dal consumo di suolo neanche le aree sottoposte a vincolo paesaggistico, questione messa in evidenza anche nel 2018 in un articolo su Repubblica "*Consumo di suolo, in Italia una Piazza Navona ogni due ore*", pubblicato il 17 luglio: [https://www.repubblica.it/cronaca/2018/07/17/news/consumo\\_suolo\\_in\\_italia\\_una\\_piazza\\_navona\\_ogni\\_due\\_ore-201978955/](https://www.repubblica.it/cronaca/2018/07/17/news/consumo_suolo_in_italia_una_piazza_navona_ogni_due_ore-201978955/) (ultima consultazione in data 23-03-2022).

### III.2 Procedimento della tutela indiretta

Le procedure da svolgersi per avviare e portare a termine l'imposizione del vincolo indiretto sono regolamentate dagli artt. 46 e 47 del Codice, che si occupano di definire rispettivamente il procedimento e le operazioni di notifica, con il riferimento alle possibilità di ricorso amministrativo.

All'art. 46, comma 1 si deduce che a dare inizio al procedimento debba essere il Soprintendente, anche su suggerimento degli altri Enti, il quale si fa carico anche della responsabilità di renderne comunicazione al «*proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile cui le prescrizioni si riferiscono*», indicando sia le coordinate precise che individuano l'immobile sia il tipo di prescrizioni che si intendono adottare, come specificato al comma 2.

Con tale avviso, viene disposta al comma 4 anche «*la temporanea immodificabilità dell'immobile*», per quanto riguarda gli aspetti considerati dalle prescrizioni, la quale rimane in vigore fino al termine del procedimento (comma 5).

Il provvedimento finale viene reso noto alle persone interessate «*tramite messo comunale o raccomandata con avviso di ricevimento*» (art. 47, comma 1) e successivamente riportato nei registri immobiliari, in modo tale, ancora una volta, da rendere le prescrizioni durevoli ed efficaci anche a fronte di variazioni di proprietà o gestione del bene in esame.

Tale provvedimento è impugnabile: è ammesso il ricorso amministrativo, come specificato all'art. 47, comma 2. In base a quanto espresso dall'art. 16 del Codice, le motivazioni che possono consentire la presa in carico del ricorso sono riguardanti vizi di legittimità o di merito e devono essere presentate entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento; successivamente il Ministero ha a disposizione un arco temporale di 90 giorni per decidere se accogliere o meno il ricorso. In caso positivo, si impegna ad annullare o modificare l'atto impugnato.

Oltre al proprio compito di ricognizione e oltre alle proposte che giungono dalle altre Amministrazioni, alla Soprintendenza è subordinata la «*esecuzione di opere e lavori di qualunque genere sui beni culturali*» (art. 21, comma 4 Codice), permettendole quindi di verificare la sede di tali interventi e di assicurarsi che essi non collidano con la presenza del bene culturale, ma anche di riconoscere nuove porzioni di territorio da sottoporre al vincolo.

Secondo Giuseppe Garzia, è possibile riconoscere due momenti specifici caratterizzanti il procedimento di tutela indiretta: il primo è relativo a una fase iniziale di ricognizione e di individuazione della porzione di spazio da vincolare; il secondo, invece, prevede la conseguente fase di stesura e determinazione degli effetti concreti del vincolo, con la formulazione precisa e motivata delle varie prescrizioni<sup>81</sup>.

In questo secondo passaggio emerge il carattere delicato che l'operazione porta con sé: stabilire le varie limitazioni è un'attività che in generale non può prescindere dal considerare tutti gli interessi in gioco, siano essi quelli pubblici e quelli privati. In ambito amministrativo è richiesta pertanto un'azione di ponderazione che permetta di non gravare sul privato più di quanto sia strettamente necessario ai fini ultimi della salvaguardia del bene culturale; tale considerazione di interessi, però, non spetta, come si vedrà, al Ministero, cui è riservata una valutazione strettamente tecnica<sup>82</sup>, ma al giudice amministrativo, che verifica la correttezza del procedimento e la legittimità della scelta finale, dettata dal giudizio di merito della competente Amministrazione.

Il mancato rispetto delle misure limitative stabilite dal Ministero, anche quelle cautelari, comportano una ricaduta in ambito penale, regolata dall'artt. 172 e 180 del Codice dei Beni culturali: il primo concerne il caso in cui si violino le prescrizioni depositate, il secondo rimanda all'art. 650 del Codice Penale qualora

---

<sup>81</sup> Garzia G. (2002), "Il vincolo storico-artistico indiretto tra attività di accertamento e ponderazione degli interessi coinvolti", *Aedon*, 3.

<sup>82</sup> Severini G. (2016), "Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità", *Aedon*, 3.

a mancare fosse un corretto adattamento alle disposizioni temporanee messe in atto durante la verifica delle condizioni per il vincolo.

### III.3 Rapporto tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa nel momento del vincolo

Quando si avvia un processo di valutazione del valore storico-artistico di un bene per rilevare l'eventuale necessità di imporre dei vincoli, siano essi diretti o indiretti, sussiste la possibilità che tali limitazioni riguardino un soggetto privato e la sua libertà d'azione sulle aree interessate dalle prescrizioni.

L'art. 42 della Costituzione riconosce e garantisce la proprietà privata, la quale è regolata e condizionata dalla legge *«che ne determina i modi di acquisto, di godimento»*, ma anche *«i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti»* (comma 2). Talvolta, la proprietà privata può anche essere espropriata in nome di un maggiore interesse generale e collettivo, e il soggetto titolare ricompensato con un risarcimento (comma 3).

Come previsto dall'art. 31, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, anche la libertà imprenditoriale è riconosciuta dalla legge ed è ammessa dalla disciplina urbanistica, ma soggetta a restrizioni nel caso in cui queste siano strettamente collegate *«alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali»*<sup>83</sup>.

Tali disposizioni sembrano stridere se accostati alle disposizioni in materia di tutela del patrimonio previste sia dall'art. 9 Cost. sia dal Codice dei beni culturali, che sottomettono all'interesse primario di tutela ogni interesse altro, con l'obbligo di appellarsi alle Soprintendenze al fine di ottenere l'approvazione degli interventi proposti, tra cui quelli di edificazione.

Infatti, con tale procedura si riconosce agli organi di tutela un potere non indifferente, ossia il diritto di condizionare fortemente la volontà e l'attività private in nome di un interesse generale prioritario.

---

<sup>83</sup> È possibile consultare il testo in G. U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/12/06/011G0247/sg> (data di consultazione 19-03-2022).

In contesto amministrativo, come si anticipava, nel perseguire un interesse pubblico primario è sempre contemplata la possibilità di limitare la libertà di scelta del privato, tuttavia è previsto l'appello al sindacato del giudice amministrativo affinché si pronunci sulla correttezza del procedimento e sulla sua legittimità, al fine di adottare una scelta che, in quanto vincolante, sia logica e ragionevole e che implichi il minor danno possibile per ogni soggetto coinvolto.

Tuttavia, come appena ricordato, l'art. 9 Cost. oppone e fa prevalere la tutela a qualsiasi altro oggetto, tanto che l'Amministrazione preposta a tale ruolo non debba scegliere se tutelare il patrimonio o meno, perché è già stabilito dalla Legge, ma ad essa spetta la scelta dei mezzi con i quali perseguire tale obiettivo.

La discrezionalità amministrativa della Pubblica Amministrazione si compone pertanto di due momenti: il primo prevede l'individuazione degli interessi e dei fatti sussistenti, il secondo coincide con l'assunzione della soluzione più opportuna a perseguire l'interesse primario ed esplica il vero e proprio carattere discrezionale<sup>84</sup>.

Nell'analisi iniziale, ad una discrezionalità amministrativa si affianca una discrezionalità tecnica, la quale, a differenza della prima, prende in considerazione esclusivamente l'interesse di tutela, senza esercitare un vaglio o una comparazione con gli altri interessi coinvolti, e spetta unicamente ai funzionari del Ministero.

Gli ambiti scientifici presi in considerazione dalla Soprintendenza sono quelli di architettura, storia dell'arte, archeologia, che sono identificati come "soft sciences"<sup>85</sup>, poiché le valutazioni che ne derivano sono opinabili, in quanto caratterizzate da un approccio che presenta sempre un margine di soggettività, e non hanno carattere giuridico. Proprio per ridurre al minimo il grado di

---

<sup>84</sup> Si veda l'articolo "*L'attività discrezionale della P.A.*" (2018), consultabile al sito: <https://www.diritto.it/lattivita-discrezionale-della-p/> (data di consultazione 20-03-2022).

<sup>85</sup> Severini G. (2016), "Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità", *Aedon*, 3.

confutabilità, tale valutazione è affidata a funzionari tecnici competenti che perseguono una “unicità di interesse”.

Tale valutazione rientra nel merito dell’atto amministrativo, ossia quella fase che prevede una certa libertà d’azione da parte dell’Amministrazione e che si concretizza con la scelta finale, non sindacabile poiché non si tratta di una valutazione giuridica.

Tuttavia, per evitare l’eccesso di potere e verificare la logicità della decisione stabilita dalla Soprintendenza per quanto concerne l’aspetto tecnico, tale verdetto viene sottoposto appunto al sindacato del giudice amministrativo, che lo valuta solo in termini di legittimità, verificando che le disposizioni emanate siano opportunamente motivate e basate su criteri concreti, e che sia stata seguita la corretta procedura, senza vizi di forma. Il giudice, quindi, adotta solo una giurisdizione di legittimità e non di merito<sup>86</sup>.

Affinché il processo risulti legittimo, come evidenzia Giuseppe Severini<sup>87</sup>, la Soprintendenza deve provvedere a: verificare la condizione attuale del bene culturale in oggetto ed effettuare una ricognizione delle caratteristiche storico-artistiche che giustificano il vincolo; analizzare gli effetti delle trasformazioni in esame e decretarne l’eventuale compatibilità con la situazione esistente o stabilirne, motivandolo, il dissenso, oppure prevedendo l’adozione di specifiche prescrizioni.

Talvolta, come si ha già avuto modo di vedere, il dissenso della Soprintendenza viene rimesso al vaglio del Consiglio dei Ministri, che può riconsiderarne la portata attraverso un atto di alta amministrazione, strumento di discrezionalità mista, con il quale non si fa esaurire la valutazione finale nel giudizio tecnico, ma si interpella un livello di governo superiore, affinché lo possa ulteriormente vagliare o ne possa diminuire la portata qualora essa eccedesse la necessità concreta.

---

<sup>86</sup> Si veda come esempio Consiglio di Giustizia Amministrativa, sent. 7 maggio 2021, n. 406.

<sup>87</sup> Severini G. (2016), *op.cit.*

Alessandro Rota, nel suo *“La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità”* (2002), esprimeva il suo punto di vista in merito alla discrezionalità tecnica, affermando come non fosse corretto far coincidere automaticamente le motivazioni al merito con le regole previste dal vincolo, escludendo di conseguenza un controllo legittimante da parte dell’authority amministrativa competente, poiché in tal modo non si sarebbero riscontrati eventuali eccessi di potere da parte dell’organo di tutela.

Rota scrive negli anni precedenti sia la redazione del Codice dei beni culturali sia le sentenze del Consiglio di Stato che hanno portato dei contributi chiarificatori in questa materia. Più recentemente, nel 2016, in un articolo cui già si è fatto riferimento<sup>88</sup>, Severini, mette in luce come molte sentenze, tengano conto del concetto di proporzionalità, che appare doveroso in ambito amministrativo, il quale, tuttavia, non si esime dal tener presente il fondamentale ruolo costituzionale che la tutela assume; a tale proposito egli rimanda a titolo esemplificativo a quanto stabilito in Cons. Stato, VI, 3 luglio 2012, n. 3893<sup>89</sup>: *«[...] Vero è che questo vincolo di tutela della cornice ambientale dei beni culturali evidenzia limitazioni delle facoltà proprietarie e che, per quanto queste siano intrinseche alla relazione spaziale, occorre considerare l’esigenza del loro contenimento in sacrificio del proprietario, secondo criteri di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità. Va però considerato che, una volta stimato che il vincolo indiretto risulta una misura necessaria ed inevitabile, malgrado i sacrifici che la scelta di un tale strumento può comportare, per proteggere il contesto complementare del bene direttamente tutelato [...], alla sua valutazione tecnica e realizzazione pratica diviene estranea un’attenuazione dell’interesse pubblico causata da quello all’edificazione [...]. La proporzionalità qui rappresenta la congruenza della misura adottata in rapporto all’oggetto principale da proteggere: per cui l’azione di tutela indiretta va contenuta nei*

---

<sup>88</sup> *Ibidem.*

<sup>89</sup> La sentenza è consultabile al sito:

<https://www.giustiziaamministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza> (data di consultazione 19-03-2022).

*termini di quanto risulta essere concretamente necessario per il raggiungimento degli obiettivi di tutela diretta. [...]. Ne consegue che il potere va esercitato in modo che, [...], sia effettivamente congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto e non ad esso eccessivo. [...]».*



## **Capitolo IV. L'imposizione del vincolo da parte della Soprintendenza: il caso di progetto di centro commerciale nella cornice ambientale del Castello del Catajo tra Battaglia Terme e Due Carrare**

Alla luce di quanto detto finora, si intende qui presentare il caso che ha visto protagonista il Castello del Catajo, situato nel Comune di Battaglia Terme, in provincia di Padova, e soggetto a tutela diretta con tre provvedimenti, rispettivamente emanati negli anni 1925, 1930, 1964, ampliati poi nel 2011<sup>90</sup>.

Nello specifico, tale edificio si è visto coinvolto e toccato da un progetto di costruzione di un centro commerciale, che avrebbe avuto sede in un terreno ad esso vicino, ma formalmente sito nel Comune di Due Carrare, il quale, nonostante la notevole vicinanza al Castello, è stato riconosciuto edificabile nel 1994 proprio dal Comune, che allora presentava la denominazione di Carrara San Giorgio<sup>91</sup>.

Nel 2017 la Soprintendenza, in seguito alla Valutazione di impatto ambientale effettuata dalla Provincia, stabilisce un vincolo di tutela indiretta che rende automaticamente e temporaneamente inedificabile la zona; nell'aprile del 2018 il vincolo viene confermato dalla Commissione Regionale per il patrimonio culturale del Veneto a cui consegue il ricorso da parte della società immobiliare.

La vicenda giuridica ha le proprie origini proprio a partire dalla metà degli anni Novanta, con le prime proposte di edificazione dell'area e l'opposizione ad esse da parte della Regione; la volontà di realizzare il progetto commerciale riemerge in tempi più recenti, fino a raggiungere la definitiva soluzione il 30 giugno 2021, con la conferma da parte del Consiglio di Stato della legittimità del vincolo indiretto definito tre anni prima.

---

<sup>90</sup> Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, VI, n. 4923, del 30 giugno 2021. I primi vincoli sottendono alla legge 787 del 1922.

<sup>91</sup> L'attuale Comune di Due Carrare nasce dall'unione dei comuni di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano, avvenuta nel 1995.

In questo capitolo si vuole proporre un breve riferimento alla condizione storico-artistica del bene in esame, soprattutto facendo riferimento agli aspetti che si rivelano più significativi ai fini della materia trattata e alla sua relazione con l'ambiente, per poi focalizzarsi sugli snodi giuridici principali che hanno portato alla sentenza finale di approvazione del vincolo indiretto.

## IV.1 Il Catajo: cenni storico-artistici di un bene culturale

IV.1.1 Il *kastellvillen* di Pio Enea degli Obizzi a Battaglia Terme: considerazioni sull'architettura e sul suo rapporto con il paesaggio, a partire dal “*Ragionamento di m. Giuseppe Betussi sopra il Cathaio, luogo dell'illustre sig. Pio Enea Obizzi*” (1573)<sup>92</sup>

Il Castello del Catajo viene realizzato dall'architetto Andrea Dalla Valle tra il 1570 e il 1573 per volere e su progetto di Pio Enea I degli Obizzi, come notevole ampliamento della Villa di Beatrice Pia, madre dello stesso Enea, per poi subire ulteriori modifiche e allargamenti: nel Sei e Settecento da parte degli eredi della stessa famiglia, nell'Ottocento dagli Asburgo-Este che vi subentrano<sup>93</sup>.

La denominazione di “castello” è motivata dalla posizione, dalla struttura architettonica e dalla sua funzione di *status symbol*, tuttavia è considerato più precisamente una “villa”. Infatti, al Castello è attribuita prettamente una funzione di villeggiatura estiva, che deve però dare mostra del prestigio sociale e militare della famiglia: Pio Enea è un condottiero al servizio della Serenissima e, pertanto, desidera adattare gli elementi caratteristici di una fortezza alla architettura della villa, senza che essi mantengano la loro funzione originaria di protezione e vedetta. Come illustra Giuseppe Betussi, una delle fonti più antiche relative al nostro immobile e ad esso contemporanea, la scelta del territorio collinare come zona di costruzione ha permesso all'edificio di essere realizzato in un punto sopraelevato, così che dominasse il territorio circostante, proprio come un castello medievale; inoltre, vi si ritrovano delle torri merlate e un ponte

---

<sup>92</sup> Si ha usufruito della scansione del manoscritto messa a disposizione da Google Books. Le citazioni riportate mantengono i caratteri originari e non hanno subito modifiche o parafrasi.

<sup>93</sup> Per una panoramica è possibile fare riferimento al sito ufficiale del Castello: <https://www.castellodelcatajo.it/> (data ultima di consultazione 27-04-2022).

levatoio, ossia altri elementi che solitamente si riscontrano in una fortezza e non, invece, in una dimora privata<sup>94</sup>.

«Questo è quel Cataio, che per la celebrazione di persona così dotta, chiara, & da tutto 'l Mondo conosciuta, & stimata; merita per appunto in corrispondenza un palagio come questo».<sup>95</sup>

Quindi, il Catajo appare come una coesistenza dei caratteri militari del castello e di quelli eleganti della villa, dando vita ad una struttura che Sabine Glaser definisce «*kastellvillen*»<sup>96</sup>, trovando nella lingua tedesca un termine specifico, che in italiano trova invece diverse traduzioni approssimative, tra cui quelle di “villa castellata” o “fortezza-villa”<sup>97</sup>.

Betussi, come riporta Glaser, individua anche altri motivi che portano i Signori dell'epoca a scegliere i Colli Euganei come luogo prediletto per la costruzione di una villa: in particolare egli fa riferimento alle sorgenti termali e curative, caratteristiche del territorio collinare vulcanico, appuntando nel suo *Ragionamento*, come i colli siano anche luogo «*dove concorrono per ordinario ogni anno molti Signori, Signore, & altri per liberarsi da diuerse sorti di infirmitadi, chi togliendo le gocce, chi i fanghi di queste acque solfuree, & medicinali*»<sup>98</sup>. Tuttavia, oltre a questa motivazione, Betussi ricorre più volte alla descrizione della bellezza che, a suo avviso, il paesaggio dei colli incarna, rendendolo desiderabile come contesto alle ville, facendo riferimento anche a quelle già esistenti, tra le quali, per esempio, si sofferma sulla casa del Petrarca ad Arquà, che, a suo dire, è il luogo scelto dal poeta per «*la dolcezza dell'aere; per la copia de' frutti, per la bontà de' vini, et per ogni altra delicatezza, che in*

---

<sup>94</sup> Come si evince da Marton P. (2008), “*Ville venete. L'arte e il paesaggio*”, Vittorio Veneto (TV), Dario De Bastiani Editore, p.62, è probabile che il Catajo inizialmente ospitasse anche le guarnigioni per le guerre della Repubblica di Venezia.

<sup>95</sup> Betussi G. (1573), “*Ragionamento sopra il Cataio*”, p. V retro.

<sup>96</sup> Glaser S. (2003), “*Il Cataio. Die Ikonographie einer Villa im Veneto*”, Berlino, Deutscher Kunstverlag,.

<sup>97</sup> Sull'argomento si veda anche la parte introduttiva di Corradini E. (2007), a cura di, “*Gli Estensi e il Cataio: aspetti del collezionismo tra Sette e Ottocento*”, Milano, F. Motta editore.

<sup>98</sup> Betussi G. (1573), *op. cit.*, p. IV.

*luogo remoto si possa hauere»*<sup>99</sup>; ma, nello specifico, egli si riferisce al paesaggio circostante il Catajo, dove si reca per renderne la descrizione nel suo scritto.

Betussi cerca di trasmettere a parole la vista che si trova dinnanzi, la quale è così vasta da inglobare anche la città di Padova *«la quale, che qui vedete, & meglio la discernerete, quando saremo alle fenestre del palagio»*<sup>100</sup>; dalle sue parole, si evince come la vista avrebbe influenzato la scelta di Pio Enea relativa all'ubicazione e alla struttura della sua villa, in seguito ad un sopralluogo con gli amici: *«& saliti insieme qui sopra si posero à discorrere, che per la bella veduta vi sarebbe stata bene una Torretta con tre, o quattro camerette, che hauerebbe seruito come una veletta per scuoprire, & godere la vista di tutto il paese»*<sup>101</sup>, *«come per fare una vista aperta, & che signoreggi tutte le parti»*<sup>102</sup>.

Pio Enea non si limita alla costruzione di una torretta, ma predispone una fabbrica molto più complessa, sviluppata in verticale, che valorizzi quella vista più di quanto faccia già la villa della madre, che tuttavia decide di mantenere e di collegare ai nuovi spazi tramite una scala, percorribile anche a cavallo, che tutt'oggi conduce alla sua sommità, divenuta la terrazza panoramica più grande del Castello e raccordo di accesso al piano nobile<sup>103</sup>.

Per la descrizione dei colli, Betussi ricorre ad una metafora teatrale, che si addice perfettamente anche al seicentesco campo del torneo<sup>104</sup>, su cui si affaccia la summenzionata terrazza del Castello, che ha come sfondo e come scenografia proprio il paesaggio collinare: *«[FOR] [...] & di lontano porge una vista, & una prospettiua mirabile. [BASS] Tant'è. Se meglio volete discernere quanto arricchisca questo luogo; mirate qui diverso la Battaglia, doue batte il mezo*

---

<sup>99</sup> *Ivi*, p. III retro.

<sup>100</sup> *Ivi*, p. IV retro.

<sup>101</sup> *Ivi*, p. VI.

<sup>102</sup> *Ivi*, p. VII.

<sup>103</sup> Si veda Callegari A. (2020), "Il Castello del Catajo" in Ceschi C., Selmin F. (a cura di), *Il Catajo. Storia, architettura, arte e paesaggio*, Terra e Storia. Rivista di storia e cultura, Sommacampagna (VR), Cierre Edizioni, pp. 155-163.

<sup>104</sup> Ci si riferisce al Cortile dei Giganti, ossia uno spazio all'aperto, racchiuso tra quattro mura su cui appunto la terrazza panoramica si affaccia per permettere agli ospiti di godere dell'intrattenimento estivo proposto dalla famiglia Obizzi. Il cortile ospita giostre e tornei, rappresentazioni teatrali, ma poteva anche essere riempito con uno strato d'acqua per fingere le battaglie navali. Aggiunto nel corso del Seicento da Pio Enea II.

giorno; & vedete come questa luna di Monti fino a Monselice; vi rappresenta un mirabile teatro [...] Eccoui poi fra il giardino, et le mura del cortile; questa lunga, et spatiosa strada, che incominciando dal ponte v'è à ritrouare il monte; la quale è stata fatta fare dal Sig. Pio, & che oltre la commodità; rende vna vista meraugliosa, & dilettevole; guidando altrui dal monte dritto al ponte qui innanzi sopra il canale Bacchillone»<sup>105</sup>.

Nel procedere con la descrizione della visuale dai piani più alti della villa, Betussi non smette di considerare «mirabile» la vista, con «questa pianura qui d'innanzi la facciata, hora che siamo saliti più in alto, & signoreggiamo meglio»<sup>106</sup>.

La struttura e, come si vedrà in seguito, la decorazione interna del Castello del Catajo rappresentano nel complesso un esempio particolare e peculiare che si discosta dai canoni tradizionali delle ville del nord-est; tuttavia, permane il significativo rapporto tra villa e paesaggio circostante, tipico dell'ambiente veneto.

La villa extraurbana viene definita da Franco Posocco una «icona spaziale», in grado di integrare le proprie forme a quelle della natura, abitando il territorio che ne caratterizza la morfologia, venendo a sua volta da essa influenzato<sup>107</sup>. «La villa, quindi, non è mai un prodotto concluso, proprio perché il suo completamento si verifica nello spazio del paesaggio circostante [...]»<sup>108</sup>.

Proprio per questi motivi, il paesaggio, in particolare quello collinare, diventa caratteristica molto ricercata dai Signori. L'amenità della vista e la possibilità di far erigere la propria dimora su un'altura manifestano la volontà di mantenere «la preminenza visuale e la supremazia prospettico/gerarchica»<sup>109</sup> sul territorio e costituiscono gli elementi portanti anche della fabbrica del Catajo.

---

<sup>105</sup> Betussi G. (1573), *op. cit.*, p. VII fronte e retro; Betussi compone il suo scritto sottoforma di dialogo tra un “foristiero” e un “bassanese”; il riferimento al teatro è presente anche in Palladio.

<sup>106</sup> *Ivi*, p. CXLIII.

<sup>107</sup> Posocco F. (2008), “La villa e il contesto”, in Morton P. (a cura di), *op. cit.*, p. 9.

<sup>108</sup> *Ivi*, p. 35.

<sup>109</sup> *Ivi*, p. 19.

#### IV.1.2 Gli affreschi interni di Giovan Battista Zelotti: apertura e sfondamento prospettico

Per la decorazione interna del palazzo, realizzata ad affresco, Pio Enea si rivolge a Giovan Battista Zelotti, figura contemporanea e parallela a Paolo Veronese, del quale, secondo alcuni, è da considerarsi discepolo, per altri, come Katia Brugnolo Meloncelli, che realizza una prima monografia compiuta sul pittore, non sarebbe suo allievo, poiché vi instaura delle collaborazioni mantenendo però proprie autonomia e specificità<sup>110</sup>.

Al Catajo Zelotti realizza un apparato inconsueto rispetto alla tipica decorazione di villa: sulla base degli scritti di Betussi, egli concepisce la prima saga autocelebrativa del Nord Italia<sup>111</sup>, che ripercorre la storia della famiglia Obizzi in chiave epica, in cui i protagonisti non sono dèi o allegorie, bensì i componenti stessi della famiglia. Questo espediente contribuisce all'intenzione di far conoscere e di esibire agli ospiti la potenza del loro esercito<sup>112</sup>.

Attraverso il piano nobile si ha accesso agli altri ambienti del palazzo interessati dal ciclo di Zelotti, ciascuno dei quali assume una denominazione particolare: Stanza della Genealogia, Stanza dei Papi, Stanza di Ferrara, Stanza di Prudenza e Pace, Stanza di San Marco, Stanza di Firenze.

La composizione delle quaranta scene del ciclo pittorico riflette il sentire manierista del pittore, come si riscontra nella creazione di finte architetture che racchiudono la scena vera e propria, nella disposizione delle figure nel bordo inferiore del piano dell'immagine, in modo da porle allo stesso livello del fruitore e da farle quindi partecipare del suo spazio; l'architettura, poi, come nota Irma B. Jaffe, non chiude lo sfondo, lasciando allo sguardo la possibilità di correre attraverso il dipinto, «*to gaze into infinite distance, in accordance with Mannerist*

---

<sup>110</sup> Brugnolo Meloncelli K. (1992), *Battista Zelotti*, Milano, Berenice.

<sup>111</sup> Jaffe I. (2008), *Zelotti's epic frescoes at Catajo. The Obizzi saga*, New York, Fordham University Press.

<sup>112</sup> Glaser S. (2003), *op. cit.*

*preference*»<sup>113</sup>. In questo modo, anche lo spettatore è coinvolto e spinto all'interno della scena, in uno spazio che sembra sfondare e oltrepassare la parete.

Come mette in evidenza Brugnolo Meloncelli, sin dai primi anni di attività Zelotti ricerca il contrasto tra realtà e finzione, anche attraverso l'impiego di finte architetture e del *trompe-l'oeil*<sup>114</sup>, l'inganno dell'occhio, con la realizzazione di prospettive artificiose che dilatano l'ambiente e creano un effetto di teatralità<sup>115</sup>.

A questo proposito, sempre Jaffe scrive: «*A broad stairway with low risers for horses still leads up to the terrace where in Pio Enea's time visitors would dismount on the piano nobile and enter the first of six salons to be immediately overwhelmed by the spectacle that surrounded them: scenes that create the illusion of three-dimensional figures in space that seems to be an extension of the room itself*»<sup>116</sup>. La sensazione di ampliamento dello spazio, il carattere teatrale dell'ambiente e il piacere che si ricava a quella vista, secondo la studiosa statunitense, in prima battuta, fa prevalere il contenuto estetico delle scene dipinte rispetto a quello significativo<sup>117</sup>, a conferma del coinvolgimento spaziale ed emotivo cui è sottoposto il fruitore, l'ospite.

C'è concordia nel considerare lo sfondamento pittorico della parete un elemento tipico della decorazione delle ville venete, ricercato in nome del rapporto di continuità con l'ambiente esterno. Offrendo una panoramica generale sui tratti peculiari di tali edifici, Renato Cevese scrive: «*Ville a volte affrescate da pennelli famosi, che negli interni delle sale maggiori riproponevano segmenti del paesaggio esterno, quasi creando una straordinaria continuità con la natura reale, sì che le pareti della villa parevano essere prodigiosamente trasparenti.*

---

<sup>113</sup> Jaffe I. (2008), *op. cit.*, p. 55. Traduzione mia: «di guardare a distanza infinita, in accordo con il gusto manierista». Tali considerazioni si ritrovano anche alle pp. 59, 65, 69 dello stesso.

<sup>114</sup> Corsivo mio.

<sup>115</sup> Brugnolo Meloncelli K. (1992), *op. cit.*, p. 18.

<sup>116</sup> Jaffe I. (2003), *op. cit.*, 27. Traduzione mia: «Un'ampia scalinata con gradini bassi per i cavalli conduce ancora fino alla terrazza dove al tempo di Pio Enea, i visitatori scendevano sul piano nobile ed entravano nel primo dei sei saloni, per essere immediatamente sovrastati dallo spettacolo che li circondava: scene che creano l'illusione di figure tridimensionali nello spazio che sembra essere un'estensione della stanza stessa».

<sup>117</sup> *Ivi*, p. 31.

*Esse avevano offerto al pittore l'occasione di ripresentare negli spazi creati dall'architetto la natura esterna che lo aveva affascinato»<sup>118</sup>.*

Le scene al Catajo, come si è visto, non sono di carattere prettamente campestre e non hanno come soggetto principale il paesaggio collinare, tuttavia sono molti gli spazi aperti e naturali che ospitano i vari episodi, trovando un ulteriore aggancio con l'esterno anche nella presenza delle aperture reali della stanza, come porte e finestre, anch'esse incorniciate da finte ed elaborate architetture, come se si ponessero a continuazione del ciclo parietale. Secondo Glaser, è valida anche l'interpretazione per cui sarebbero le pareti dipinte a voler continuare le aperture della stanza. A supporto di tale tesi, oltre all'evidenza sensibilmente percepibile, l'archeologa tedesca fa notare come, in alcune sale, Zelotti inserisca nella parete un individuo appoggiato ad un parapetto che ricorda quello reale della terrazza, il quale è visibile dalla finestra posta accanto al campo-immagine<sup>119</sup>.

Del binomio interno-esterno in relazione alle aperture nelle pareti parla anche Betussi, soffermandosi sulla vista fruibile dalle finestre, che fanno comunicare le stanze con il paesaggio: «[FOR] *Bellissimo, & benissimo. Ma questo mi pare vn molto bello appartamento; & questa vna bellissima, & allegra Camera. [BASS] È vero: perche è posta su vno degli angoli & cantoni di questa fabrica. Et quello che la rende più vaga è la veduta doue, stando nel mezo d'essa Camera; senza cosa, che v'impedisca; per queste quattro fenestre, l'vna per faccia, & che à due per due, l'vna con l'altra s'incontrano; benche la facciata d'auanti, per accompagnarui il camino nel mezo, ne habbia due; tutto in vn medesimo tempo vi si appresentano quattro viste rare, & miracolose»<sup>120</sup>.*

Betussi sottolinea l'importanza e la ricchezza che la presenza delle finestre in tutte le varie Sale porta con sé, menzionandola più volte nel corso della sua “decrittione del Cataio”, infatti, le considerazioni riportate appena sopra, sono ribadite nel passaggio relativo a un diverso piano dell'edificio, che Betussi incontra successivamente, proseguendo in senso verticale: «*Queste quattro*

---

<sup>118</sup> Cevese R. (2008), “Introduzione”, in Marton P. (a cura di), *op. cit.*, p. 5.

<sup>119</sup> Ben visibile nella Sala di Firenze.

<sup>120</sup> Betussi G. (1573), *op. cit.*, p. LXXII fronte e retro.

*fenestre per faccia vi danno la vista d'innanzi del fiume. Queste altre due da lati del camino, la vista di Monselice, & la costiera di questi monti, co quel Teatro che vi mostra il monte delle Croci. Parrà anco il doppio quaesta sala, & tutte le stanze, quando saranno adornate, & arricchite di soffittati simili a quelli di sotto & cosi queste, & tutte l'altri cornici dorate [...]»<sup>121</sup>.*

Si può dedurre, quindi, quanto il paesaggio sia stato preso in considerazione per plasmare e decorare il Castello del Catajo, la cui struttura è finalizzata sia a godere del contesto sia a integrarvisi in modo congruo e armonico, insieme ad una decorazione interna che possa dialogare con l'esterno, proponendo uno sguardo che superi la parete e che allo stesso tempo accolga all'interno la visuale concreta grazie alle reali aperture delle stanze.

---

<sup>121</sup> *Ivi*, p. CXLIII fronte e retro.

## IV.2 La vicenda giuridica attorno al progetto di centro commerciale

### IV.2.1 Gli antefatti della tutela indiretta: la dichiarazione di edificabilità dell'area e i primi progetti di destinazione commerciale<sup>122</sup>

I soggetti coinvolti in questa lunga vicenda giudiziaria sono in un primo momento il Comune di Due Carrare, già Carrara San Giorgio, e la società Immobiliare Paola a r.l., proprietaria dell'area adiacente al casello dell'autostrada A13, nonché posta all'interno dei coni visuali del Castello del Catajo. A partire dal 2008, la società Paola si fonde con Deda S.r.l., la quale assume, di conseguenza, la proprietà in questione.

Come già anticipato in apertura di capitolo, la Soprintendenza assume un ruolo protagonista solo in un secondo momento.

Infatti, per tale caso è possibile individuare convenzionalmente due fasi: la prima ha i propri inizi ventitré anni prima dell'imposizione del vincolo indiretto e si può far concludere nel 2015, con il dichiarato ritiro della ditta proprietaria dall'accordo; la seconda si apre con il piano di risanamento di Deda S.r.l., avvenuto grazie a due fondi americani; tale fase vede poi, tra i suoi sviluppi, l'intervento della Soprintendenza e trova soluzione definitiva con la sentenza del Consiglio di Stato nell'estate 2021.

Addentrando nelle specificità della vicenda, si riscontra che in data 18 aprile 1994, con atto n. 18, il Consiglio Comunale di Carrara San Giorgio approvi l'adozione di una variante parziale al piano regolatore generale del Comune, la quale prevede la destinazione commerciale dell'area, con un centro commerciale

---

<sup>122</sup> Per ricostruire il filone degli avvenimenti si è fatto riferimento alle sentenze del T.A.R., consultabili al relativo sito, alla rassegna stampa dei quotidiani locali riportata in bibliografia; ma si è presa visione anche di una cronologia proposta dal Comune di Due Carrare in un inserto dedicato del terzo numero del periodico comunale "Due Carrare Notizie" uscito nell'anno 2009 e consultabile al sito: <https://www.comune.duecarrare.pd.it/c028106/images/INSERTO%20CENTRO%20COMMERCIALE%20su%203-09%20Due%20Carrare%20Notizie.pdf> (ultima consultazione in data 05-05-2022).

integrato (Z.T.O.<sup>123</sup> D4 – Centro Commerciale Integrato), il quale era stato oggetto di un referendum popolare nel 1993, che aveva visto la cittadinanza favorevole al progetto, anche se in seguito è stato considerato illegittimo dal T.A.R..

A porre un primo freno all'iniziativa è la Regione Veneto, che, con la delibera n. 2374 del 27 aprile 1995, poi pubblicata nel Bollettino il 13 giugno 1995, dissente dalla decisione presa dal Consiglio Comunale, sia perché non si ritiene la destinazione D4 sufficientemente motivata, sia per motivi tecnici di tipo urbanistico, viabilistico e, in particolare, ambientale: in quest'ultimo punto si sottolinea come la zona sussista in rapporto alle «*storiche emergenze del "Cataio" e della "Mincana"*» e, pertanto, la Regione sostiene che «*non dovrebbero spendersi molte parole per contestare tale scelta*»<sup>124</sup>, ponendo un veto sul cambio di destinazione dell'area e impedendola.

Tuttavia, si nota come in questo caso la Regione, che ha facoltà di concedere o meno la licenza commerciale e non di fornire valutazioni tecniche di merito, fa esplicitamente appello al danno culturale, senza però interpellare la Soprintendenza competente.

La società Paola a r.l. ricorre al T.A.R. del Veneto contro il Comune e la Regione al fine di ottenere una revisione e una cancellazione della delibera regionale, relativamente all'impedimento della realizzazione del centro commerciale. Il Tribunale Amministrativo accoglie tale ricorso, stabilendo che alla Regione non spetta il potere di decidere autoritativamente sullo stralcio della variante comunale, ma solo di dare la concessione, decretando di fatto la destinazione commerciale dell'area con la sentenza n. 41/97, avverso la quale la Regione ricorre in appello.

In seguito alla confluenza in un unico Comune delle località di Carrara San Giorgio e Carrara Santo Stefano, avvenuta nel 1995, una delibera del 1997 del Consiglio Comunale del neonato Due Carrare, intento a dar vita ad un nuovo e

---

<sup>123</sup> Zona Territoriale Omogenea.

<sup>124</sup> B.U.R. n. 54, 13 giugno 1995.

unico piano, approva un'altra variante al P.R.G. comunale, la quale stabilisce che la destinazione dell'area in oggetto debba rimanere di tipo E2, ossia agricola. Essa viene confermata l'anno successivo dalla Giunta Regionale del Veneto, nonostante la sentenza del T.A.R. abbia imposto quella commerciale. Di tale condizione, la Giunta Regionale prende atto con una delibera nel giugno 1998<sup>125</sup>, a seguito della quale, il Comune di Due Carrare, che inizialmente aveva proposto il ripristino dell'area agricola, recepisce la permanenza in vigore della variante D4 con centro commerciale integrato. Tuttavia, attraverso il Certificato di Destinazione Urbanistica n. 5483 del 1998, esso sottopone al regime di salvaguardia la porzione di territorio interessata, come previsto dalla legge n. 1902/1952<sup>126</sup>, che reca: *«A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il Sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, [...], quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato.»*<sup>127</sup>. In tal modo, l'area, pur risultando di tipo D4, non è *«utilizzabile a scopi edilizi [...], a seguito dell'estensione della perimetrazione del progetto preliminare di P.R.G., adottato con delibera consiliare n. 33 del 30.7.97.»*<sup>128</sup>.

A questo proposito, la società immobiliare propone un nuovo ricorso al T.A.R. chiedendo l'annullamento della delibera, in modo tale da presentare la propria contrarietà al regime di salvaguardia del quale non era a conoscenza, poiché riteneva ormai assodata la variante, dopo che la presa d'atto da parte della Giunta Regionale della sentenza del T.A.R. non aveva ritenuto necessario emanare altri provvedimenti affinché essa fosse attuata. Tuttavia, l'Amministrazione ritiene opportuno ritirare l'oggetto di ricorso, evidenziando anche che la sola presa

---

<sup>125</sup> N. 2358 del 22 giugno 1998.

<sup>126</sup> Abrogata dall'art. 24 del d.l. n. 112 del 2008, poi convertito in legge n. 133 del 2008.

<sup>127</sup> Il testo è consultabile in G.U. al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1952/12/10/052U1902/sg> (data di consultazione 05-05-2022).

<sup>128</sup> Sentenza del T.A.R. Veneto n. 1107/00.

d'atto non comporti un conseguente e automatico ripristino della adibizione industriale, poiché manca comunque l'approvazione regionale. In questo modo viene reso impraticabile anche il progetto del centro commerciale ed è ribadita ulteriormente la destinazione agricola, prevista dal P.R.G. in vigore<sup>129</sup>.

A causa del ritiro dell'oggetto da parte del Comune, il Tribunale ritiene di non poter procedere per sopraggiunta carenza di interesse in merito al regime di salvaguardia, pur puntualizzando quanto detto relativamente alla destinazione dell'area.

Nonostante le continue e apparentemente insanabili tensioni tra l'Immobiliare e le varie Amministrazioni, la società privata, in data 8 febbraio 1999, fa richiesta di ricevere un parere preventivo in merito alla costruzione<sup>130</sup> di un "Parco Turistico Commerciale"; contestualmente la Società Paola fa ricorso al T.A.R. per verificare la legittimità dell'imposizione della zona agricola e chiedere l'annullamento della delibera comunale che la sostiene<sup>131</sup>. Il parere della Commissione Edilizia Comunale in merito al parco turistico è negativo e respinge la richiesta effettuata dal privato facendo appello alla destinazione agricola a cui la zona risulta sottoposta.

La vicenda acquista un carattere sempre più controverso, costituendosi come un botta e risposta continuo tra le parti, mediante la mediazione di un giudice amministrativo, che a più riprese è tenuto a confrontarsi con tale questione e stabilire di volta in volta i vincitori delle varie cause, i cui risultati sembrano però sterili e non manifestare una via certa della ragione di una parte sull'altra.

La controversia, infatti, procede anche in seguito al diniego espresso dalla Commissione Edilizia: Immobiliare Paola a r.l. in data 23 marzo 1999 presenta una nuova richiesta, che in questa occasione è una domanda di Piano di Lottizzazione<sup>132</sup> relativo all' "Area Centro Commerciale integrato". Pochi giorni dopo, il Consiglio Comunale emana una delibera secondo la quale l'area in

---

<sup>129</sup> Certificato di Destinazione Urbanistica n. 7969 del 15 dicembre 1998.

<sup>130</sup> Si dà per assodato che l'area di riferimento sia sempre quella in esame, presentata in apertura di capitolo e di paragrafo.

<sup>131</sup> Delibera n. 71 del 4 dicembre 1998.

<sup>132</sup> Abbreviato con P.d.L..

oggetto, in più occasioni contesa tra destinazione commerciale e destinazione agricola, fino all'affermarsi di quest'ultima, viene ad assumere ora entrambe le connotazioni: una porzione è classificata come E2, un'altra come D3.2, ovvero sempre rientrante nella categoria delle aree produttive-commerciali.

La società porta avanti contemporaneamente i due filoni intrapresi: infatti, pur avendo avviato una nuova richiesta, decide di ricorrere nuovamente al Tribunale Amministrativo relativamente alla risposta negativa ottenuta in merito al Parco Turistico; si rivolge al tribunale anche per l'ennesimo rifiuto, ottenuto nei confronti della domanda di P.d.L..

Procedendo sulla stessa linea di legittimazione della variante urbanistica iniziale, la Società Immobiliare continua a ricorrere al giudice amministrativo, fino al momento in cui il Consiglio di Stato nel 2006 conferma la prima sentenza del T.A.R., riconoscendo in tal modo la destinazione commerciale dell'area.

Come si diceva, nel 2008 Deda S.r.l. assorbe Società Immobiliare Paola a r.l. e nel giugno 2009 presenta una proposta di accordo di pianificazione, con il quale giungere a dei compromessi che risultino favorevoli sia per la proprietà sia per l'ente locale, attraverso un Piano Urbanistico Attuativo che stabilisca le norme affinché l'insediamento commerciale risulti congruo all'area. Tale accordo viene approvato con la delibera del Consiglio Comunale n. 43 del 27 ottobre 2009 e prevede la definizione delle altezze e il rispetto degli standard regionali per la costruzione del centro commerciale e lo spazio dei parcheggi, una attenzione ai commercianti locali, il pagamento da parte di Deda degli oneri relativi alla realizzazione di rotonde che favoriscano il deflusso del traffico e, inoltre, di un palazzetto sportivo a favore del Comune.

Tuttavia, nel 2012 Deda S.r.l. stessa chiede alla Commissione Valutazione di Impatto Ambientale della Provincia un parere su un nuovo progetto di struttura commerciale, la cui approvazione non viene però concessa proprio per l'eccessiva visibilità della struttura.

Infine, nel 2015 la proprietà rende nota l'intenzione di volersi ritirare dall'iniziativa per motivi di perdita economica, ma la rettifica formale da parte

del Consiglio Comunale non viene eseguita, lasciando aperto il progetto nonostante il venir meno, come si vedrà solo temporaneo, dell'impegno di una delle parti. È questa sospensione dell'iniziativa a rendere possibile due anni più tardi l'inizio di quella che è stata indicata in questa sede come seconda fase della vicenda, in cui subentra la Soprintendenza e si fa largo la riflessione sul procedimento di tutela indiretta, che assume qui il ruolo centrale.

#### IV.2.2 L'ultimo rinnovato progetto di centro commerciale e il contrasto con la salvaguardia del Castello del Catajo

La società Deda S.r.l. due anni dopo aver ritirato la propria disponibilità all'accordo con il Comune di Due Carrare a causa di un bilancio in perdita, ha l'opportunità di approfittare di due grandi fondi americani per adottare un piano di rientro sostenibile e funzionale a riprendere gli investimenti abbandonati nel 2015. In particolare, si fa riferimento alle Società Devar Claims S.r.l., la quale concede una risoluzione dei crediti di Deda con le banche, andando a sopperire alla maggior parte degli ingenti debiti in atto, e a Orion Capital Managers, che invece acquisisce l'area oggetto di controversia nel Comune di Due Carrare<sup>133</sup>. Grazie a queste operazioni, nel 2017 Deda S.r.l., approfittando anche della mai sopraggiunta revoca del piano da parte comunale, riapre la partita sulla realizzazione del centro commerciale, con un progetto rivisto e più ambizioso. Nonostante la quantità di ricorsi effettuati in precedenza, che potrebbero far supporre l'inizio di una rinnovata tensione tra Proprietà e Comune, quest'ultimo accoglie l'iniziativa della Società e si dichiara disponibile alla firma di un accordo di programma in Consiglio Comunale.

---

<sup>133</sup> Si è fatto riferimento anche all'articolo, pubblicato in data 24 luglio 2017 sul Global legal Chronicle Italia, di Massimo Casagrande "Deda sviluppo immobiliare ottiene l'attestazione del piano di risanamento", consultabile al sito: <https://www.globallegalchronicle.com/italia/deda-sviluppo-immobiliare-ottiene-lattestazione-del-piano-di-risanamento/> (ultima consultazione in data 05/05/2022).

Le dimensioni previste dal progetto per la struttura prevedono un volume complessivo di circa 433.000 metri cubi, suddivisa in due piani, per un'altezza di 12 metri, che in alcuni punti tocca i 15 metri. Inoltre, è prevista la realizzazione di piste da gioco, piscine, percorsi vita e attrazioni per i più piccoli, nonché dello spazio dedicato al parcheggio.

Tra le varie prescrizioni previste in tale accordo, compare anche l'intenzione da parte della ditta di provvedere a nascondere il futuro centro commerciale mediante dune e terrapieni che si frappongano tra l'edificio e il vicino Castello del Catajo<sup>134</sup>, così da mitigare l'impatto sul bene culturale.

La cittadinanza si mobilita in modo acceso contro il progetto in previsione: i motivi di protesta sono molteplici, ma tralasciando qui quelli di carattere prettamente commerciale ed economico, oppure strettamente ambientale, si intende focalizzare l'attenzione sulla motivazione che trova voce in specifiche Amministrazioni e in molte associazioni e comitati, non solo locali, riguardante una possibile minaccia al prestigio storico-artistico del Castello del Catajo, che si ha già avuto modo di presentare.

Nel novembre 2017 viene promossa una petizione denominata "Salviamo il Catajo, salviamo il territorio", che raccoglie più di ottomila firme e trova sostegno in un progetto di legge, arrivato in Commissione e supportato dal Consigliere Regionale Pietro Ruzzante, il quale propone un vincolo di inedificabilità di grandi strutture commerciali in aree a meno di 2,5 chilometri di distanza dai siti storici e culturali.

Il 27 novembre 2017 in un articolo pubblicato su La Stampa si legge: «*Ogni finestra del Castello è stata progettata per incorniciare il paesaggio esterno e ospitare un quadro che muta con le stagioni*»<sup>135</sup>, intervenendo in tal modo nel dibattito offrendo una argomentazione precisa e puntuale sulle caratteristiche proprie del bene culturale che l'eventuale centro commerciale andrebbe ad oscurare.

---

<sup>134</sup> La distanza tra Catajo e centro commerciale è di circa 1 km, si stimano 900 m in linea d'aria.

<sup>135</sup> Zammeneghetti A., "Il paesaggio dei Colli Euganei oscurato dal centro commerciale", La Stampa, 27 novembre 2017.

L'ampio dibattito che si è costruito negli anni precedenti ha favorito, quindi, anche una maggior attenzione da riporre sul ruolo giocato dal Catajo nel contesto, per cui la discussione si focalizza non solo sull'utilità o meno della struttura e sul suo impatto nel paesaggio naturale, bensì la si comincia a percepire anche come un limite alla fruizione da e verso il Castello, soprattutto a causa delle sue ipotizzate notevoli dimensioni.

Il Piano Ambientale del Parco Colli, stilato nel 1998 al fine di fornire delle indicazioni ai Comuni per una pianificazione urbanistica conforme alle peculiarità del territorio, pur non comprendendo l'area in esame, dedica una sezione interamente al Castello del Catajo, mettendo in luce come esso prenda parte ad una "unità di paesaggio" e come pertanto nei suoi confronti si debba attuare l'art. 17 di tale Piano Ambientale, secondo il quale una delle relazioni che l'edificio intrattiene con l'esterno è strettamente legata alla fruizione visiva; per questo motivo, il comma 5, lettera a) del suddetto articolo impone che sia tenuto conto di tale relazione, concernendo l'«*esclusione di interventi che possano pregiudicarne la fruibilità o l'efficienza*», tra i quali rientrano la costruzione o l'ampliamento «*di edifici, manufatti, barriere vegetali od elementi d'arredo urbano o stradale*».

Sebbene presente, il Piano non ha impedito al progetto di avvicinarsi alla sua concreta realizzazione e la vicenda giuridica, fino alla fine dell'anno 2017, non ha visto direttamente protagonista la presenza del Catajo in opposizione al centro commerciale, concentrandosi invece principalmente sul tipo di destinazione dell'area. Tuttavia, la crescente presa di coscienza del ruolo e delle caratteristiche della villa veneta in questione, nonché il parere della Provincia, interpellata a sua volta per il procedimento di V.I.A., comportano la chiamata in causa della Soprintendenza, tenuta a valutare il progetto da un punto di vista tecnico e l'eventuale necessità di impiegare gli strumenti di tutela del patrimonio culturale in favore del Castello del Catajo.

#### IV.2.3 La notifica di vincolo indiretto da parte della Soprintendenza e l'approvazione da parte della Co.Re.Pa.C.

Trovandosi Due Carrare in provincia di Padova, ad occuparsi del caso è proprio la Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Venezia e le province di Belluno, Padova e Treviso.

Essa, secondo l'art. 46 del Codice dei beni culturali, adempie al proprio dovere di notificare, e quindi di rendere noto, a tutti i diretti interessati *«l'avvio del procedimento per l'imposizione di misure prescrittive di tutela indiretta a favore del complesso immobiliare denominato "Castello del Catajo"»*. Nella fattispecie, la notifica posta in data 20 dicembre 2017 è indirizzata ai Soggetti proprietari coinvolti, ai Comuni di Battaglia Terme, Due Carrare e Montegrotto Terme, di cui sono indicate tutte le aree interessate con gli opportuni riferimenti al catasto; infine, è resa comunicazione alla Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale del Veneto, nella persona del Segretario regionale.

Le verifiche da parte della Soprintendenza sono quindi volte ad individuare quali siano le misure necessarie da adottare ai fini dell'art. 45 Codice.

Il motivo per cui si ritiene di dover ricorrere ad un vincolo indiretto posto a completamento della tutela diretta, di cui il Catajo già gode, è così definito in sede di notifica: *«necessità di conservare i caratteri peculiari della cornice ambientale entro la quale il bene in oggetto è collocato, con particolare riferimento alla salvaguardia delle principali direttrici prospettiche e visuali dalle quali è possibile apprezzare il rapporto di relazioni instaurato dall'inserimento del complesso architettonico nel contesto in cui si colloca»*, argomento che si riscontra anche nel Piano Colli e che, alla luce delle caratteristiche del Castello, sembra adatto a garantirne l'integrità stilistica.

Le prescrizioni, che dal momento della notifica e almeno fino al passare di 120 giorni sono immediatamente attuativi, forniscono indicazione di *«temporanea immodificabilità degli immobili e dell'area»*, specificando, all'art. 1, comma 1 che *«è vietata qualsiasi edificazione e la modifica dell'attuale morfologia del*

*terreno, [...] in considerazione del fatto che da un'eventuale realizzazione di nuovi manufatti deriverebbe una parziale occlusione, ovvero alterazione percettiva, del bene culturale in corrispondenza dei coni ottici al contorno e lungo le principali arterie stradali e viarie di accesso al Castello del Catajo, compromettendo altresì l'immagine identificativa del paesaggio così come percepito dai punti di visuale godibili dal Catajo stesso.».*

In questo modo si sottolinea come l'importanza che assume il contesto per il Castello sia duplice: una visuale omogenea e in linea con il paesaggio agricolo risulta indispensabile non soltanto a soddisfare la «*mirabile veduta*» sul paesaggio collinare, godibile dalla terrazza e dalle finestre del Catajo, decantata del Betussi; essa risulta anche funzionale al mantenimento da parte del Castello del privilegio di riempire l'orizzonte visivo di chi si accinge a raggiungerlo o di chi si trova a percorrere quelle strade.

Pur cercando di arginare l'impatto visivo mediante la realizzazione di espedienti mimetici, la costruzione come ipotizzata nel progetto avrebbe potuto compromettere questi due caratteri tipici del bene culturale, tanto da dover ricorrere allo strumento del vincolo indiretto, la cui mancanza minerebbe appunto il suo valore storico-artistico intrinseco.

Come riporterà anche l'ultima sentenza del Consiglio di Stato, la proposta da parte di Deda di sopperire all'impatto del centro commerciale sulla fruizione da e per il Castello sembra consapevole del carattere ostacolante della struttura e della possibile compromissione della salvaguardia del bene immobile.

Il vincolo indiretto viene confermato dalla Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale del Veneto in data 18 aprile 2018, in seguito alla scheda tecnica presentata dalla stessa Soprintendenza due giorni prima. Tale definitiva approvazione impedisce di conseguenza la costruzione del centro commerciale assieme agli altri progetti preventivati dalla Società Deda S.r.l., poiché stabilisce l'imposizione di un'area di inedificabilità per un'estensione di circa 3 chilometri quadrati dal Catajo, includendo e sottoponendo a prescrizioni anche la vicina Villa Mincana.

La Soprintendenza, quale organo di tutela periferico del Ministero, ha quindi fatto prevalere l'interesse collettivo nazionale su quello privato, imponendo la difesa del patrimonio culturale così come previsto dall'art. 9 della Costituzione e impedendo il suo sacrificio all'interesse commerciale promosso di contro dalla Proprietà. Emerge sin da subito il potere che le Soprintendenze detengono e che si esprime mediante una valutazione di merito funzionale al perseguimento del principio costituzionale fondamentale.

In questo caso, la ricaduta che l'inedificabilità dell'area ha sul paesaggio inteso come entità autonoma e riconosciuta per le proprie bellezze naturalistiche non sono l'oggetto né l'obiettivo primario del vincolo indiretto: non si tratta di un vincolo propriamente paesaggistico, attribuito secondo quanto stabilito agli artt. 134, 136 e 142 del Codice dei Beni Culturali, compresi nella Terza parte dello stesso, relativa appunto ai "Beni Paesaggistici"; il vincolo indiretto ha il fine di ampliare la portata della protezione di un bene culturale preciso, nello specifico il Catajo. Pertanto appare improprio per il caso in esame parlare di "vincolo paesaggistico" imposto dalla Soprintendenza<sup>136</sup>, poiché non riferito al paesaggio circostante *tout court*, già in parte beneficiario di tutela se compreso nel perimetro del Parco Colli Euganei, bensì alla cornice che accoglie un bene già tutelato direttamente e che costituisce il motivo del vincolo stesso.

#### IV.2.4 L'impugnazione del vincolo da parte dell'impresa privata: il responso del T.A.R. e del Consiglio di Stato

La Società proprietaria dell'area destinata al centro commerciale fa valere il proprio diritto di ricorso al Tribunale Amministrativo contro il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, impugnando il vincolo<sup>137</sup> e chiedendo l'annullamento sia della relazione presentata dalla Soprintendenza contenente le

---

<sup>136</sup> In diversi articoli della stampa locale si riscontra tale denominazione.

<sup>137</sup> Ricorso al T.A.R. Veneto n. 767/2018.

valutazioni e le prescrizioni ritenute necessarie dopo la fase di valutazione, sia del provvedimento della Commissione che lo approva in data 18 aprile 2018.

Analizzando la sentenza n. 449/2019 del T.A.R. del Veneto relativa a tale ricorso è possibile ricostruire i motivi proposti da Deda S.r.l. a supporto del proprio appello al giudice amministrativo e le argomentazioni elaborate dal Tribunale in risposta alla ricorrente, le quali confluiscono nel respingimento del ricorso e, quindi, nella ulteriore conferma del vincolo indiretto.

Le motivazioni per cui Deda S.r.l. ricorre sono sei e nella sentenza vengono elencate e descritte nella sezione dedicata al “Fatto”, per poi essere opportunamente commentate nella sezione “Diritto” dal Collegio incaricato.

In un primo momento di riflessione, è intenzione di chi scrive riproporre contestualmente, sia le motivazioni sia gli elementi principali della pronuncia della commissione giudicatrice.

In primo luogo, Deda S.r.l. ritiene necessaria la revoca del provvedimento di conferma del vincolo indiretto poiché sostiene che esso sia stato approvato a seguito del termine di tempo stabilito, ossia successivamente al centoventesimo giorno dalla notifica da parte della Soprintendenza; si muove, di conseguenza, anche la critica di *«mancanza di una valida determinazione collegiale»*, proponendo a supporto di tale tesi il fatto per cui il verbale relativo alla seduta del 18 aprile 2018 sia stato completato e formalizzato solamente nei giorni successivi a tale data; inoltre la ricorrente evidenzia come, a suo avviso, le controdeduzioni proposte dalla Soprintendenza in data 16 aprile 2018 siano state formalizzate in seguito all’approvazione del provvedimento, essendo tale data scritta a mano e quindi probabilmente aggiunta in seguito.

La questione emerge anche in un articolo di quotidiano locale nel 2021, da cui si apprende principalmente la posizione di parte ricorrente, che accusa la Soprintendenza di aver allargato appositamente la copertura della tutela diretta

con l'obiettivo di colpire proprio quel progetto di centro commerciale, favorendo in tal modo il fallimento cui Deda S.r.l. va incontro nel 2020<sup>138</sup>.

Il T.A.R. risponde a tali osservazioni con l'impossibilità di accogliere il ricorso dovuta alla *«ampia ed approfondita motivazione che sorregge la decisione di prevedere un vincolo indiretto molto esteso a tutela del Castello del Catajo»*. Relativamente alla questione del verbale, la sentenza definisce che la sua redazione non debba *«avvenire necessariamente in concomitanza della seduta»*, poiché esso costituisce solamente una *«verifica»* e non un *«atto di controllo»*. Ciò smentisce l'ipotesi che la Soprintendenza abbia agito in termini di un abuso di potere.

Il secondo motivo del ricorso da parte della Proprietà riguarda espressamente l'art. 45 del Codice dei Beni Culturali, del quale si suppone una violazione, sia perché la distanza di circa 1 chilometro tra il Castello e il centro commerciale è ritenuta sufficiente al verificarsi di una relazione nulla tra i due complessi, che non renderebbe percepibili le altezze di 15 metri, sia perché i terreni circondanti il Catajo non sono privi di edificazioni, le quali, sempre secondo la ricorrente, abitano una zona già privata della propria omogeneità.

A questo proposito, che si ricollega anche al terzo motivo, il Tribunale ricorda la discrezionalità tecnica di cui gode la Soprintendenza e la legittimazione di un'ampia estensione del vincolo indiretto a fronte delle motivazioni che supportano il vincolo diretto, pertanto le argomentazioni fornite dalla ricorrente vengono respinte.

Riconoscendo nella fattispecie l'urgenza di disposizioni di tutela del patrimonio, l'Amministrazione che redige e impone il vincolo *«non è tenuta ad effettuare una comparazione tra gli interessi pubblici perseguiti e quelli privati»*, rendendo giustificabile il sacrificio del privato, non potendo costituzionalmente sussistere un sacrificio della tutela e dell'interesse collettivo.

---

<sup>138</sup> Il fallimento di Deda S.r.l. è stabilito con la sentenza n. 129/2020 del Tribunale di Padova, relativa al fallimento n. 126/2020.

Su questo punto, il T.A.R. si pronuncia con una considerazione che fa riferimento anche a quanto detto nel primo capitolo e che apre una più puntuale riflessione in merito alla valorizzazione del patrimonio culturale e alla concezione che i cittadini ne hanno. Si legge nella sentenza: *«Del resto se una rigorosa salvaguardia dei beni ambientali e culturali fosse un'esigenza condivisa nella prassi dalle amministrazioni comunali non vi sarebbe neppure la necessità dell'apposizione di vincoli da parte dell'Amministrazione».*

Inoltre, essa precisa quanto detto in precedenza sull'inesattezza della locuzione "vincolo paesaggistico" nel caso in esame. La ricorrente accusa la Soprintendenza di aver adottato un vincolo indiretto in luogo di un vincolo paesaggistico, tuttavia, si ribadisce che *«dalla motivazione del vincolo risulta che lo stesso è stato apposto non per tutelare i valori del contesto territoriale in sé, ma i valori che lo stesso esprime in funzione del bene culturale del Castello del Catajo e delle sue pertinenze, a cui è inscindibilmente correlato».*

Il procedimento di tutela indiretta è considerato infine legittimo dal Tribunale incaricato e con tale sentenza la necessità del vincolo viene ulteriormente ribadita attraverso una specifica puntualizzazione degli obiettivi del progetto commerciale e del loro evidente contrasto con le caratteristiche proprie del Catajo.

Alla sentenza del T.A.R. la Società Immobiliare risponde appellandosi al Consiglio di Stato<sup>139</sup>, con la riproposizione degli stessi motivi i quali avevano costituito il precedente ricorso.

Nel corso del procedimento giudiziario, la Società Immobiliare Deda S.r.l. dichiara il proprio fallimento; tuttavia, per permettere e garantire il proseguo del giudizio, viene istituita la parte appellante *«Fallimento Deda S.r.l. in Liquidazione (già Deda S.r.l.)».*

La pronuncia definitiva del Consiglio di Stato respinge l'appello, giustificando le disposizioni già messe in luce dal Tribunale Amministrativo del Veneto e aggiungendo talvolta ad esse alcune precisazioni. In particolare, anche ai fini di

---

<sup>139</sup> Ricorso n. 5940/2019.

evitare ridondanti ripetizioni, si ripropongono qui quelle più significative per la dimensione concreta del vincolo indiretto.

Alla critica di *«abnorme ed irragionevole estensione del vincolo e alla mancata comparazione tra l'interesse pubblico e il sacrificio imposto all'interesse privato»*, il Consiglio di Stato replica che *«in disparte ogni profilo attinente al merito della scelta, che resta insindacabile per il Giudice»* e che è motivata nella relazione tecnico-scientifica stilata dalla Soprintendenza, *«la giustificazione del vincolo indiretto e la sua estensione ed incidenza [...] appaiono coerenti con la natura, le caratteristiche e le ragioni di tutela del bene monumentale al quale è funzionale»*. I motivi di parte appellante sono ritenuti giudizi di merito e, in quanto tali, non ammissibili e non di competenza del giudice amministrativo.

A sostegno della valutazione della Soprintendenza, il Consiglio di Stato fa riferimento sia, ancora una volta, al *«rapporto inscindibile»* che lega il Castello del Catajo e il territorio circostante, menzionato nella relazione del vincolo diretto sul bene del 2011, sia ad alcune sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>140</sup>, le quali rimarcano che l'imposizione di un vincolo di tutela su una specifica area è giustificata *«nella necessità di proteggere il patrimonio culturale ed archeologico – esso riguardando una collettività ben più vasta di quella che si trova nel territorio ove lo stesso materialmente ricade»*.

Quindi, si è proposto e visto un caso complesso nella propria articolazione, che comprende in sé numerose sfaccettature e questioni oltre a quella che si è cercato di sistematizzare e discutere in questa sede, ma che ha concesso di esplicitare con un riferimento concreto sul campo i principali passaggi che costituiscono il procedimento di vincolo indiretto, comprensivi di tutto quell'apparato giudiziario che può scaturirne attraverso gli eventuali ricorsi; in aggiunta, ha reso possibile un affondo sul ruolo, e il potenziale, della Soprintendenza, la quale con la propria discrezionalità tecnica ha annullato, almeno sul piano giuridico ed effettivo, tutte le controversie degli anni

---

<sup>140</sup> Le sentenze sono relative alle date 21 febbraio 2008 e 26 giugno 2007.

precedenti, pur facendo emergere alcuni spunti di riflessione, che, anche in ottica di scenari futuri, sono raccolti e proposti in sede di conclusione finale.

## Conclusioni

Dopo aver posto l'attenzione sulla rilevanza riconosciuta alla tutela del patrimonio culturale italiano da parte della Costituzione e sul ruolo giocato dalla Soprintendenza, prendendone in considerazione anche le problematiche e la complessità, è opportuno giungere a delle conclusioni con l'auspicio di fornire una riflessione complessiva sulla materia trattata, anche alla luce del caso studio analizzato. Quest'ultimo, rappresentando un esempio concreto, offre alcuni spunti per delle considerazioni generali in merito al procedimento di vincolo indiretto, al procedimento di tutela e alla sua attuazione, che a loro volta innescano ulteriori e attuali questioni.

Su cosa sia e come si espliciti tale tipologia di vincolo si è già detto nel corso della trattazione, tuttavia ritengo opportuno riflettere in ultima istanza sulle difficoltà, le ambiguità e le controversie che il vincolo porta con sé.

Prendendo in riferimento la vicenda del Castello del Catajo, ho cercato di evidenziare la stretta correlazione che intercorre tra Villa Veneta e paesaggio, quanto essa sia nota e imprescindibile al fine di conservare i caratteri peculiari di entrambi, così che possano costituire un'eredità per le comunità che abiteranno quei luoghi in un futuro prossimo e non solo.

Il vincolo indiretto contribuisce a soddisfare il bisogno di preservare i beni culturali quali aspetti caratterizzanti di uno specifico territorio: il loro valore è dato anche dalla capacità di relazionarsi in modo armonioso con la cornice ambientale, tale da garantire sia che la fruizione da e per il bene non venga minata, sia che siano mantenute le condizioni originarie del contesto di realizzazione. Nel nostro caso, oltre a coinvolgere un aspetto estetico, esse costituiscono anche una componente essenziale del bene in esame.

Ho proposto, quindi, una riflessione in merito al perché e al come le modifiche che prevedano nuove opere di edilizia nei pressi di un bene culturale debbano essere precedentemente valutate da una apposita Amministrazione periferica del

Ministero, la quale detiene il compito e il potere di assolvere alle prioritarie necessità di tutela, come stabilito dall'art. 9 della Costituzione.

Potrebbe allora stupire il fatto che l'attenzione posta sul ruolo del Catajo si sia manifestata relativamente tardi, lasciando ampio spazio a discussioni concernenti aspetti burocratici, seppur legittimi, che hanno tralasciato di considerare l'interesse collettivo. Può stupire anche che l'intervento della Soprintendenza sia giunto su sollecito della Provincia solo molti anni dopo che la questione risultava aperta, ritardando una operazione di tutela che rischiava di essere minata. A quest'ultimo proposito, è bene ricordare che i proprietari stessi dell'area hanno ritenuto opportuno predisporre nel progetto alcuni elementi che limitassero l'impatto del centro commerciale sulla veduta dal Castello, consapevoli dell'effettiva relazione visiva tra i due complessi, verificabile e facilmente immaginabile recandosi in loco<sup>141</sup>.

Rimane da considerare che anche in seguito all'entrata in vigore del Codice dei Beni culturali, il quale sistematizza e indirizza la tutela e definisce i ruoli degli organi competenti, non tutti gli strumenti di tutela offerti siano stati recepiti: ci si riferisce in particolar modo alla stesura del Piano Paesaggistico in collaborazione tra Regione e Ministero della Cultura. Il processo di valutazione, indagine e studio del territorio, finalizzato alla definizione di tale Piano, avrebbe forse rappresentato un'occasione di ricognizione utile a porre l'attenzione precocemente sul contesto del Catajo, per altro già rilevato dal Piano Ambientale del Parco Colli nel 1998. In tal modo, sarebbe potuta emergere la necessità di imporre un vincolo non semplicemente paesaggistico, bensì indiretto sul Castello, che stabilisse delle condizioni per la progettazione urbanistica. Lo stesso Comune avrebbe potuto e dovuto apprendere tali disposizioni al fine di stilare un Piano Regolatore Generale coerente.

Una mancata azione preventiva, nella fattispecie, ha probabilmente contribuito a rendere il vincolo indiretto uno strumento d'emergenza, la cui applicazione è

---

<sup>141</sup> Si veda il materiale fotografico in appendice.

stata resa possibile esclusivamente grazie ad una discrezionalità tecnica insindacabile nel merito e non come conseguenza di una pianificazione meditata. Quello che comunque affiora in modo evidente è il faticoso, lungo, ma compiuto rispetto del principio fondamentale di tutela del patrimonio culturale, sancito dall'art. 9 della Costituzione.

La stesura di un Piano ragionato può d'altra parte essere funzionale anche al concepimento di una inevitabile, ma armonica, metamorfosi territoriale, frutto dello stretto rapporto che vige tra un territorio e la comunità che lo vive, artefici di un "paesaggio costruito"<sup>142</sup> in simbiosi.

Sembra doveroso, quindi, chiedersi anche quanto democratico sia il potere della Soprintendenza, se sia *«giusto imporre il soggettivo arbitrio del Soprintendente alla scelta democratica delle popolazioni che vivono sul territorio [...] A questa obiezione democratica si può replicare: siamo sicuri che rimettere alla maggioranza locale del momento la decisione se consumare, qui ed ora, il territorio o conservarlo intatto per i posteri non significhi destinare al sicuro sacrificio il bene da tutelare?»*

*Se la maggioranza politica vive il tempo e la logica del ciclo elettorale, la tutela del patrimonio culturale vive la dimensione di lungimiranza della conservazione del profilo identitario del nostro territorio da tramandare alla future generazioni»*<sup>143</sup>.

Dunque, se la presenza e la discrezionalità della Soprintendenza sono indispensabili per impedire che interessi strettamente privati e commerciali si pongano come ostacolo alla preservazione del bene comune, ci si chiede se sia sempre doveroso o legittimo far prevalere in toto le ragioni di tutela.

La Soprintendenza assume nella sua valutazione l'obiettivo di una "unicità di interesse" che non tiene conto degli altri interessi coinvolti. Tale aspetto sicuramente ha degli effetti positivi, se si considera ad esempio la mancata

---

<sup>142</sup> Guidarelli G., Svaluz E. (2017), "Una rete sul territorio: ville e abbazie", in Guidarelli G., Svaluz E. (a cura di), *Il paesaggio costruito, il paesaggio nell'arte*, Padova, Padova University Press, cit. pag. 83.

<sup>143</sup> Borletti Buitoni I., Ficorilli S., Ceriani Sebregondi G. (2017), "Politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio. Tra conservazione e valorizzazione", in Guidarelli G., Svaluz E. (a cura di), *op.cit.*, cit. pag. 45.

realizzazione di un centro commerciale vicino ad una Villa Veneta; tuttavia, negli ultimi anni il dibattito<sup>144</sup> ha iniziato a ragionare sul fatto che, così procedendo, potrebbe capitare che il responso della Soprintendenza, anche attraverso una proposta di vincolo indiretto, ostacoli l'approvazione di progetti i quali, seppur in contrasto con la fruizione del bene vincolato, potrebbero costituire un tentativo di risposta alla crisi climatica e ambientale.

Si condivide, quindi, una questione aperta: come si dovrebbe comportare la Soprintendenza dinnanzi ai progetti finalizzati alla transizione ecologica? Sarebbe legittimo in tal caso sacrificare la tutela del patrimonio culturale ricorrendo ad una ponderazione di interessi?

Se il progetto sottoposto al vaglio della Soprintendenza relativo all'area di Due Carrare avesse riguardato, ad esempio, la costruzione di un parco eolico, quale interesse avrebbe avuto la precedenza?

Il fronte è ancora una volta diviso nettamente tra chi è a favore di un rapido intervento in ottica di nuove frontiere della produzione energetica, di una riduzione dell'impatto ambientale, ma anche di una più generale idea di Soprintendenza che dialoghi con il privato e che abbia cura sia del passato, sia del futuro<sup>145</sup>, e chi, in posizione diametralmente opposta ritiene che una semplificazione delle procedure, sebbene dovuta ad una causa condivisibile, possa risultare dannosa e talora poco efficace e che una corretta preservazione degli elementi valoriali passati possa essa stessa essere faro per gli sviluppi futuri.

Dilemmi, questi, che sono attualmente rimessi sia alle Soprintendenze territoriali sia alla Soprintendenza Unica per il PNRR<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> In particolare, si veda la critica alle Soprintendenze da parte di Legambiente, che le accusa di frenare la transizione ecologica, bocciando a priori i progetti per evitare qualsiasi modifica del patrimonio artistico e paesaggistico; a titolo esemplificativo si legga l'intervista di Luca Fraioli al Presidente nazionale dell'Associazione dal titolo *Rinnovabili, Legambiente: "Le Soprintendenze frenano la transizione ecologica"*, pubblicata in data 19/05/2021 sul sito di *Repubblica*: [https://www.repubblica.it/green-and-blue/2021/05/19/news/legambiente\\_accusa\\_le\\_soprintendenze\\_frenano\\_la\\_transizione\\_ecologica\\_-301656639/](https://www.repubblica.it/green-and-blue/2021/05/19/news/legambiente_accusa_le_soprintendenze_frenano_la_transizione_ecologica_-301656639/) (consultato in data 25/05/2022 e 03/06/2022).

<sup>145</sup> Masiero R. (2015), *Paesaggio paesaggi. Vedere le cose*, Melfi, Casa Editrice Libria, pag. 27.

<sup>146</sup> Piano Nazionale Ripresa e Resilienza.

Relativamente a quest'ultima questione, ritengo che da un lato sia fondamentale e imprescindibile un rinnovato approccio all'emergenza climatica, ma, dall'altro, penso sia importante considerare che anche una estrema semplificazione delle procedure di tutela del patrimonio culturale potrebbe avere conseguenze negative sulla capacità del sistema di fronteggiare eventuali speculazioni o potrebbe indebolire l'efficacia del vincolo culturale. D'altra parte, il vincolo, specialmente se indiretto, potrebbe a sua volta rappresentare una opportunità di salvaguardia dell'ambiente e del contesto, irrinunciabile per il mantenimento del significato complessivo del bene culturale e del suo rapporto con la comunità di appartenenza. Pertanto – ipotizzo – anche su questo versante sarebbe conveniente agire coinvolgendo il Ministero della Cultura in una operazione di individuazione e pianificazione a monte delle aree adatte ad ospitare sistemi di produzione di energie rinnovabili. Questo *modus operandi*, a mio avviso, potrebbe limitare il deterioramento sia dei beni culturali e del loro valore, sia del territorio tutto, ed evitare una proliferazione incontrollata di impianti, che potrebbe a quel punto compromettere anche le sue stesse finalità.

Quindi, mediante una accurata indagine e una pianificazione del territorio, il vincolo indiretto potrebbe non rappresentare più solo l'ultima speranza a cui aggrapparsi per impedire che nuovi progetti danneggino il valore del bene culturale, bensì uno strumento utile a prevenirli.



## **Appendice. Materiale fotografico**

Le figure 1 a e 1 b sono fotografie scattate dalla strada adiacente all'area del centro commerciale, nei pressi del cavalcavia di Via Chiodare nel Comune di Due Carrare, con l'obiettivo posto in direzione del Castello del Catajo, visibile ai piedi dei Colli.

Le figure 2 a e 2 b, invece, sono scattate dal portone d'ingresso del piano nobile del Castello, rivolgendosi verso l'area di controversia.

Ho realizzato tutte le foto in data 25 febbraio 2022.

La bassa risoluzione delle stesse è dovuta alla non professionalità del mezzo con cui sono state effettuate, tuttavia le ritengo utili al fine di avere una percezione della distanza che separa i due siti e della loro evidente relazione visiva.



Figura 1 a.



Figura 1 b.



Figura 2 a.



Figura 2 b.

## Bibliografia

### Libri

Barbati C., Cammelli M., Casini L., a cura di (2017), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino.

Betussi G. (1573), *Ragionamento di m. Giuseppe Betussi sopra i Cathaio, luogo dell'illustre sig. Pio Enea Obizzi*.

Brugnolo Meloncelli K. (1992), *Battista Zelotti*, Milano, Berenice.

Bruno I. (2011), *La nascita del Ministero per i Beni culturali e ambientali. Il dibattito sulla tutela*, Milano, LED.

Casini L. (2016), *Ereditare il futuro: Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino.

Cecchi R. (2006), *I beni culturali. Testimonianza di civiltà*, Milano, Spirali.

Corradini E. (2007), *Gli estensi e il Cataio: aspetti del collezionismo tra Sette e Ottocento*, Milano, F. Motta Editore.

Eco U. (2013) (ed. originale 1977), *Come si fa una tesi di laurea. Le materie umanistiche*, Milano, Bompiani.

Ferrario V. (2019), *Lecture geografiche di un paesaggio storico. La cultura promiscua della vite in Veneto*, Verona, Cierre Edizioni.

Glaser S. (2003), *Il Cataio. Die Ikonographie einer Villa im Veneto*, Berlino, Deutscher Kunstverlag.

Guidarelli G., Svalduz E., a cura di (2017), *Il paesaggio costruito, il paesaggio nell'arte*, Padova, Padova University Press.

Jaffe I. (2008), *Zelotti's epic frescoes at Catajo. The Obizzi saga*, New York, Fordham University Press.

Magnaghi A., a cura di (2016), *La pianificazione paesaggistica in Italia: stato dell'arte e innovazioni*, Firenze, University Press.

Marton P., a cura di (2008), *Ville Venete. L'arte e il paesaggio*, Vittorio Veneto (TV), Dario De Bastiani Editore.

Masiero R. (2015), *Paesaggio paesaggi. Vedere le cose*, Melfi, Casa Editrice Libria.

Montanari T., a cura di (2014), *Rottama-Italia*, Milano, Torino, Altra Economia Soc. Coop..

Rota A. (2002), *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padova, CEDAM.

Settis S. (2005), *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, Mondadori Electa.

## Articoli

Callegari A. (2020), “Il Castello del Catajo”, in Ceschi C., Selmin F. (a cura di), *Il Catajo. Storia, architettura, arte e paesaggio*, Terra e Storia. Rivista di storia e cultura, Sommacampagna (VR), Cierre Edizioni.

Cammelli M. (2019), “Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta”, in *Aedon*, 3.

Carpani E. (2019), “Voci dall’interno- Una suprema panacea? Decentramento amministrativo e patrimonio culturale”, in *Aedon*, 3.

Garzia G. (2002), “Il vincolo storico-artistico indiretto tra attività di accertamento e ponderazione degli interessi coinvolti”, in *Aedon*, 3.

Martini C. (2014), “La Riforma dei Ministeri nell’ambito della spending review”, in *Aedon*, 2.

Scarlati P. (2018), “Beni culturali e riparto di competenze tra Stato e Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale”, in *Le Regioni*, Bologna, il Mulino.

Severini G. (2016), “Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità”, in *Aedon*, 3.

## Rassegna stampa relativa al progetto di centro commerciale

Arcolini C., “Ipercentro, messa una pietra tombale”, in *Gazzettino*, 20-04-2018.

Arcolini C., “Il degrado nell’area iper”, in *Gazzettino*, 21-04-2018.

Arcolini C., “L’iper bloccato, al Tar si discute il ricorso di Deda”, in *Gazzettino* 27-07-2018.

Biasetto G., “Centro commerciale. Lunedì in Consiglio la decisione definitiva”, in *Mattino*, 24-11-2017.

Biasetto G., “Iper è l’ora della verità. Oggi il voto del Consiglio”, in *Mattino*, 27-11-2017.

Biasetto G., “Tensioni e proteste per il centro Deda”, in *Mattino*, 28-11-2017.

Biasetto G., “La guerra dell’iper. Deda avanti a forza nove. La maggioranza approva”, in *Mattino*, 29-11-2017.

Biasetto G., “«Ma lo shopping center sarà sostenibile»”, in *Mattino*, 23-12-2017.

Biasetto G., “La sovrintendenza blocca il maxi centro commerciale”, in *Mattino*, 30-12-2017.

Biasetto G., “Stop della sovrintendenza all’iper: «No comment» del sindaco”, in *Mattino*, 31-12-2017.

Biasetto G., “Castello del Catajo, un vero boom”, in *Mattino*, 17-01-2018.

Biasetto G., “Iper, il consiglio è convocato il 10”, in *Mattino*, 06-04-2018.

Biasetto G., “Niente fidejussione, niente voto a favore”, in *Mattino*, 11-04-2018.

Biasetto G., “Udienza al Tar il 25 luglio contro il vincolo anti-centro commerciale”, in *Mattino*, 15-07-2018.

Biasetto G., “Iper e vincolo sul Catajo oggi la decisione del Tar”, in *Mattino*, 25-07-2018.

Biasetto G., “Vincolo di tutela del Catajo. Momolo recepisce, Moro no”, in *Mattino*, 25-09-2018.

Biasetto G., “Gli ambientalisti al Tar pronti a dar battaglia sul centro commerciale”, in *Mattino*, 29-11-2018.

Biasetto G., “Pressing ambientalista «Ritardi sul vincolo»”, in *Mattino*, 04-12-2018.

Biasetto G., “Catajo, il destino del territorio viene deciso dai giudici del Tar”, in *Mattino*, 28-02-2019.

Biasetto G., “Il Tar conferma il vincolo in difesa del Catajo”, in *Mattino*, 11-04-2019.

Biasetto G., “Sì al vincolo sul Catajo della Soprintendenza”, in *Mattino*, 07-07-2019.

Biasetto G., Cesaro N., “Iper, Varde va al Consiglio di Stato. Ambientalisti sul piede di guerra”, in *Mattino*, 08-07-2019.

Biasetto G., “Varde vuole l’iper e presenta ricorso. Due Carrare intanto alza le barricate”, in *Mattino*, 09-07-2019.

Biasetto G., “Recepito in Consiglio il vincolo blocca-iper”, in *Mattino*, 10-07-2019.

Biasetto G., “Centomila metri cubi in meno. Adottato il vincolo sul Catajo”, in *Mattino*, 11-07-2019.

Biasetto G., “«Centro commerciale, porre fine a questa speculazione edilizia»”, in *Mattino*, 27-05-2021.

Biasetto G., “Il vincolo ha bloccato l’iter dell’opera”, in *Mattino*, 27-05-2021.

Cadoni C., “«Non è una scommessa siamo sicuri di far bene»”, in *Mattino*, 16-12-2017.

Cadoni C., “C’è il Catajo, stop allo shopping center”, in *Mattino*, 22-12-2017.

Cadoni C., “C’è il vincolo, niente panico «Basterà avere il nulla osta»”, in *Mattino*, 12-01-2018.

Cadoni C., Biasetto G., “Vincolo paesaggistico per il Catajo, stop al centro commerciale”, in *Mattino*, 20-04-2018.

Cadoni C., “Shopping center, sfida finale. Al Tar anche le associazioni”, in *Mattino*, 20-01-2019.

Cavallaro F., “Ipercentro, no dei cittadini all’incontro con il sindaco”, in *Gazzettino*, 14-11-2017.

Cavallaro F., “Iper centro, convocazione d’urgenza dei capigruppo”, in *Gazzettino*, 18-11-2017.

Cavallaro F., “Centro commerciale, si decide lunedì 27”, in *Gazzettino*, 19-11-2017.

Cavallaro F., “«Iper lontani dai siti storici» La legge va in commissione”, in *Gazzettino*, 22-11-2017.

Cavallaro F., “Verde, strade e occupazione. In consiglio accordo sull’iper”, in *Gazzettino*, 23-11-2017.

Cavallaro F., “Associazioni e comitati: 8300 firme”, in *Gazzettino*, 24-11-2017.

Cavallaro F., “Ventitré anni di accordi, varianti, ricorsi e impugnazioni”, in *Gazzettino*, 28-11-2017.

Cavallaro F., “Sì all’ipercentro tra urla e insulti”, in *Gazzettino*, 29-11-2017.

Cavallaro F., “«Serviranno altri 4 anni perché l’ipercentro apra»”, in *Gazzettino*, 30-11-2017.

Cavallaro F., “Nel ’93 i cittadini dissero “sì” ad un ipercentro”, in *Gazzettino*, 01-12-2017.

Cavallaro F., “Ipermercato, emendamento per tentare di bloccare l’iter”, in *Gazzettino*, 03-12-2017.

Cavallaro F., “Emendamento in regione contro l’ipermercato”, in *Gazzettino*, 07-12-2017.

Cavallaro F., “Gli ambientalisti: «Regalati a Deda 4 metri in altezza»”, in *Gazzettino*, 10-12-2017.

Cavallaro F., “Il ministero blindo il Catajo: arriva il “no sull’ipercentro””, in *Gazzettino*, 22-12-2017.

Cavallaro F., “Iper centro, Deda non si ferma”, in *Gazzettino*, 23-12-2017.

Cavallaro F., “Vincolo al Catajo, è caos negli uffici comunali”, in *Gazzettino*, 09-01-2018.

Cavallaro F., “Ipermercato, il vincolo scade il 18 aprile”, in *Gazzettino*, 10-01-2018.

Cavallaro F., “Centro commerciale, 40 osservazioni al progetto”, in *Gazzettino*, 20-02-2018.

Cavallaro F., “«Centro commerciale vicino al Catajo? Era uno sfregio. Così rilancio la reggia»”, in *Gazzettino*, 21-02-2018.

Cavallaro F., “Ipercentro, l’iter va avanti. Si procederà con il Consiglio”, in *Gazzettino*, 28-03-2018.

Cavallaro F., “Ipermercato, ultimo atto: entro 20 giorni la rimozione o la conferma del vincolo”, in *Gazzettino*, 30-03-2018.

Cavallaro F., “Tutti per mano per “abbracciare” il castello del Catajo e Villa Dal Martello”, in *Gazzettino*, 07-04-2018.

Cavallaro F., “Il sindaco attenda la Soprintendenza”, in *Gazzettino*, 08-04-2018.

Cavallaro F., “Cancellato l’ipermercato il Catajo organizza la festa”, in *Gazzettino*, 04-05-2018.

Cavallaro F., “«Recepire il vincolo? Non c’è fretta»”, in *Gazzettino*, 08-05-2018.

Cavallaro F., “Ipercentro, ora il comitato incalza la Provincia”, in *Gazzettino*, 23-05-2018.

Cavallaro F., “La regione dice “no” all’iper di Due Carrare”, in *Gazzettino*, 19-06-2018.

Cavallaro F., “Ricorso al Tar anche del fondo Devar Claims”, in *Gazzettino*, 30-06-2018.

Cavallaro F., “Moro rompe gli indugi: ok al vincolo”, in *Gazzettino*, 26-09-2018.

Cavallaro F., “Vincoli contro l’ipercentro davanti al Tar”, in *Gazzettino*, 17-11-2018.

Cavallaro F., “La Provincia sollecita il “vincolo” sul Catajo”, in *Gazzettino*, 04-12-2018.

Cavallaro F., “«Villa Cornaro bloccherà il mega centro Life Style»”, in *Gazzettino*, 27-01-2019.

Cavallaro F., “«Il Catajo non si tocca, è inscindibile dal paesaggio»”, in *Gazzettino*, 01-02-2019.

Cavallaro F., “Ipercentro, attesa per la sentenza del Tar”, in *Gazzettino*, 15-02-2019.

Cavallaro F., “Bancarelle, Cosap scontata aspettando il Tar sul Catajo”, in *Gazzettino*, 23-02-2019.

Cavallaro F., “Al Tar il destino del megacentro”, in *Gazzettino*, 01-03-2019.

Cavallaro F., “Catajo salvo, i comitati esultano”, in *Gazzettino*, 11-04-2019.

Cavallaro F., “Opere vicino al Catajo: «Adottiamo il vincolo»”, in *Gazzettino*, 18-04-2019.

Cavallaro F., “«Ecco come il mio castello ha bloccato l’ipercentro»”, in *Gazzettino*, 19-04-2019.

Cavallaro F., “Il centro commerciale sconfitto da Villa Cornaro”, in *Gazzettino*, 01-05-2019.

Cavallaro F., “Mega centro, dibattito-fiume sul vincolo”, in *Gazzettino*, 10-07-2019.

Cavallaro F., “Deda minaccia un maxi risarcimento”, in *Gazzettino*, 24-11-2019.

Cavallaro F., “«L’iper non sorgerà. E il Catajo fa il boom di visitatori»”, in *Gazzettino*, 13-02-2020.

Comitato La nostra Terra, “L’ipercentro vicino al Catajo. «Si sono opposti in 9.500, non è un popolo fantasma»”, in *Gazzettino*, 10-05-2018.

“Oggi al Consiglio di Stato l’udienza sul vincolo che ha fermato Deda”, in *Mattino*, 08-06-2021.

Guadagnini A., “L’iper non ha senso, il perché è nei numeri”, in *Gazzettino*, 01-12-2017.

Munaro N., “«Vincolo al Catajo, accuse infondate»”, in *Gazzettino*, 21-05-2021.

Polese R., “Catajo, 8mila firme contro l’iper”, in *Corriere del Veneto*, 24-11-2017.

Polese R., “Urla e fischi i municipio. Due Carrare, scontro duro sul via libera al nuovo iper”, in *Corriere del Veneto*, 28-11-2017.

Polese R., “Il gigante del commercio di fronte al Catajo”, in *Corriere del Veneto*, 29-11-2017.

Polese R., “Maxi iper davanti al Catajo, è arrivato lo stop”, in *Corriere del Veneto*, 22-12-2017.

Polese R., “Iper di fronte al Catajo, Deda non molla”, in *Corriere del Veneto*, 23-12-2017.

Polese R., “Iper al Catajo tutto rinviato per una carta”, in *Corriere del Veneto*, 11-04-2018.

Polese R., D’Attino D., “«Nessun iper al Catajo» La Soprintendenza blocca i lavori del gruppo Deda”, in *Corriere del Veneto*, 20-04-2018.

Polese R., “Niente iper al Catajo. Il Tar dice no al ricorso sul vincolo di paesaggio”, in *Corriere del Veneto*, 11-04-2019.

Polese R., “Iper ai piedi del Catajo, il pm chiede di archiviare l’esposto dei costruttori”, in *Corriere del Veneto*, 21-05-2021.

P.A., “Stop al centro commerciale, salvo il castello del Catajo”, in *Gazzettino*, 11-04-2019.

Rocca I., “«Uno sfregio all’arte e all’economia»”, in *Gazzettino*, 27-05-2021.

Zammeneghetti A., “*Il paesaggio dei Colli Euganei oscurato dal centro commerciale*”, in *La Stampa*, 27-11-2017.

## Sitografia

[www.altreconomia.it](http://www.altreconomia.it)

[www.arpa.veneto.it](http://www.arpa.veneto.it)

[www.bianchibandinelli.it](http://www.bianchibandinelli.it)

[www.bosettiegatti.eu](http://www.bosettiegatti.eu)

[www.castellodelcatajo.it](http://www.castellodelcatajo.it)

[www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

[www.comune.duecarrare.pd.it](http://www.comune.duecarrare.pd.it)

[www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it)

[www.dgabap.cultura.gov.it](http://www.dgabap.cultura.gov.it)

[www.diritto.it](http://www.diritto.it)

[www.emergenzacultura.org](http://www.emergenzacultura.org)

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it)

[www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

[www.globallegalchronicle.com](http://www.globallegalchronicle.com)

[www.governo.it](http://www.governo.it)

[www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it)

[www.icomositalia.com](http://www.icomositalia.com)

[www.italianostra.org](http://www.italianostra.org)

[www.massimobray.it](http://www.massimobray.it)

[www.media.beniculturali.it](http://www.media.beniculturali.it)

[www.miriconosci.it](http://www.miriconosci.it)

[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

[www.paesaggiopiemonte.regione.piemonte.it](http://www.paesaggiopiemonte.regione.piemonte.it)

[www.pandorarivista.it](http://www.pandorarivista.it)

[www.parcocolleuganei.com](http://www.parcocolleuganei.com)

[www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)

[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)

[www.revisionedellaspesa.gov.it](http://www.revisionedellaspesa.gov.it)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.snpambiente.it](http://www.snpambiente.it)

[www.treccani.it](http://www.treccani.it)

[www.veneto.beniculturali.it](http://www.veneto.beniculturali.it)