

Riqualificazione delle Ville Venete e credito edilizio: profili giuridici tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e pianificazione urbanistica*

di PATRIZIA MARZARO GAMBA

SOMMARIO : 1. Novità della questione; l'intreccio tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e pianificazione urbanistico-territoriale – 2. I poteri dello Stato in materia di tutela e valorizzazione degli insediamenti di villa e la ricerca di un fondamento giuridico all'attribuzione del c.d. credito edilizio come strumento compensativo premiale – 3. L'attribuzione di diritti edificatori come espressione del generale favor dell'ordinamento per il sostegno e l'incentivazione alla valorizzazione dei beni aventi interesse culturale – 4. I poteri della Regione; l'incentivazione alla riqualificazione e valorizzazione nella pianificazione paesaggistica ex art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 – 5. Segue; la valorizzazione delle ville venete in sede di competenza legislativa concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. – 6. Tutela e valorizzazione di tali insediamenti in sede di pianificazione urbanistico territoriale; i c.d. beni culturali urbanistici – 7. Segue; la legge reg. Veneto n. 11 del 2004 sul governo del territorio e la riqualificazione delle ville venete attraverso il c.d. credito edilizio in funzione premiale. Sistema regionale delle competenze ed autonomia comunale; scenari a confronto.

1.- Interrogato sulla possibilità di utilizzare uno strumento oggi tanto al centro dell'attenzione nella pianificazione del territorio quale il c.d. credito edilizio, per il raggiungimento di un fine molto particolare come la riqualificazione delle Ville Venete¹, il giurista deve naturalmente liberarsi della suggestione che viene da una simile finalità per andare alla ricerca del fondamento giuridico di una tale operazione.

Già ad un esame superficiale, essa appare certamente complessa, oltre che nuova, trovando collocazione in un intreccio di materie - il governo del territorio e la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale – che postulano l'esistenza ed il concorso di competenze diverse e nelle quali gli enti territoriali possono ricoprire ruoli differenti, senza

* Testo frutto della rielaborazione delle riflessioni svolte nei convegni sul tema “*Il credito edilizio e la riqualificazione delle Ville Venete*”, svoltosi a Villa Cordellina Lombardi, Montecchio Maggiore (VI), il 4 ottobre 2007, a Villa Foscari Rossi (Ve) il 19 dicembre 2007, a Villa Badoera (Ro) il 21 febbraio 2008, a Villa Emo (Tv) il 19 giugno 2008 e organizzati dall'Istituto regionale per le Ville Venete.

¹ Nel territorio della regione Veneto questi insediamenti, censiti e catalogati dall'Istituto Regionale per le Ville Venete – al cui sito www.irvv.net si rinvia per informazioni più dettagliate – sono quasi quattromila, caratterizzati in gran parte da complessi di notevoli dimensioni, composti, oltre che dal corpo di villa principale, da annessi definiti tradizionalmente ‘barchesse’, da oratori, rustici, giardini, peschiere, e caratterizzati da apparati artistici spesso di grande rilievo per la fama di pittori e scultori che vi si dedicarono.

Circa la metà di tali insediamenti risulta oggetto di un provvedimento di vincolo mentre la quasi totalità è di proprietà privata. All'interno di questa categoria trovano posto anche gli insediamenti di villa riconducibili all'opera di Andrea Palladio, iscritti dall'UNESCO nell'elenco dei beni che costituiscono il patrimonio culturale dell'umanità e che trovano tutta collocazione nel territorio veneto.

In questo quadro, da tempo si è posto il problema del recupero e della valorizzazione delle ville venete – da non intendersi aventi ad oggetto il monumento in senso stretto (e in ogni caso già di per sé estremamente onerosi al punto da provocare l'abbandono di un buon numero di complessi monumentali anche di alto valore per la mancanza di fondi da destinare alla mera conservazione), bensì all'insediamento nel suo complesso, visto soprattutto nel suo peculiare significato di testimonianza dell'economia rurale tradizionale della regione, di presenza che in un determinato momento storico ‘ha organizzato’ il territorio circostante, definendo il relativo paesaggio – problema di cui oggi si avverte ancor più la specificità anche a seguito di un processo di quasi capillare sfruttamento del territorio che ha caratterizzato lo sviluppo della regione Veneto nei decenni passati ed ha spesso prodotto il sacrificio del contesto nel quale si colloca l'insediamento di villa, com'è avvenuto nel corso del tempo con la realizzazione di superfetazioni, di nuovi edifici addossati a tali complessi, o comunque collocati nel loro contesto figurativo, ovvero di strade che li hanno attraversati.

contare la diversa conformazione riconosciuta al diritto di proprietà laddove si sia in presenza di beni aventi interesse culturale e/o paesaggistico.

Per risolvere il quesito specifico – se, cioè, queste Amministrazioni, e *in primis* i Comuni, in sede di pianificazione urbanistica, possano legittimamente attribuire il diritto di utilizzare, a titolo compensativo e/o premiale, un *quantum* di volumetria in area diversa del territorio comunale, al soggetto che si assuma il compito di intraprendere (o di concorrere al) l'attività di recupero e valorizzazione degli insediamenti di villa (diritto oggi disciplinato in via generale per la regione Veneto dall'art. 36 della legge n. 11 del 2004, recante norme sul governo del territorio²⁾ –, è dunque necessario che si presti anzitutto attenzione agli ambiti diversi in cui esso trova posto e allo stretto legame tra governo del territorio e tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici che esso coinvolge.

La complessità della materia esige peraltro che si delimiti il campo dell'analisi, tenendo conto, anzitutto, della pluralità delle competenze coinvolte e valutando poi la questione su due diversi piani.

Fermi restando, infatti, i poteri dello Stato nel caso in cui si abbia a che fare con un bene vincolato e la ricerca preliminare del fondamento astratto di forme di incentivazione premiale ad una simile attività di riqualificazione, il ricorso a tale strumento dovrà essere esaminato soprattutto all'interno del complesso rapporto tra interessi c.d. differenziati e interesse urbanistico, e, in particolare, tra piano paesaggistico e piani urbanistici; ma ci si dovrà altresì interrogare se, al di fuori di tale relazione, il Comune, il quale voglia perseguire autonomamente lo scopo della riqualificazione del proprio territorio per il tramite della valorizzazione degli insediamenti di villa (e non del mero recupero a fini di conservazione dei manufatti), possa farlo, appunto, utilizzando lo strumento del c.d. credito edilizio nell'esercizio del proprio potere di pianificazione urbanistica.

2. – Come si accennava, la sede in cui ci troviamo richiede che l'analisi venga condotta secondo linee essenziali, prendendo necessariamente l'avvio dalla ricognizione delle

2

“Art. 36 – Riqualificazione ambientale e credito edilizio.

1. *Il comune nell'ambito del piano di assetto del territorio (PAT) individua le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare.*

2. *Il comune con il piano degli interventi (PI) disciplina gli interventi di trasformazione da realizzare per conseguire gli obiettivi di cui al comma 1.*

3. *La demolizione delle opere incongrue, l'eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale di cui al comma 1, determinano un credito edilizio.*

4. *Per credito edilizio si intende una quantità volumetrica riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi di cui al comma 3 ovvero a seguito delle compensazioni di cui all'articolo 37. I crediti edilizi sono annotati nel registro di cui all'articolo 17, comma 5, lett. e) e sono liberamente commerciabili. Il PI individua e disciplina gli ambiti in cui è consentito l'utilizzo dei crediti edilizi, prevedendo l'attribuzione di indici di edificabilità differenziati in funzione degli obiettivi di cui al comma 1 ovvero delle compensazioni di cui all'articolo 37.*

5. *Salvi i casi in cui sia intervenuta la sanatoria secondo la normativa vigente, le opere, realizzate in violazione di norme di legge o di prescrizioni di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica ovvero realizzate in assenza o in difformità dai titoli abilitativi, non possono dar luogo al riconoscimento del credito edilizio.”.*

amministrazioni coinvolte e delle loro competenze; si procederà dunque, in primo luogo a definire la posizione dello Stato, del quale è indubitabile il ruolo primario ogniqualvolta ci si trovi di fronte ad un immobile vincolato per il suo interesse culturale e/o paesaggistico (ipotesi sì frequente ma non obbligata nel caso in esame, che, come si diceva³, attualmente vede molti di questi insediamenti ancora liberi da vincoli), individuando al contempo le eventuali disposizioni presenti nel sistema normativo vigente sulle quali poggiare l'uso di forme di compensazione/incentivazione, quali quelle di cui si discute.

Ora, il potere di imposizione del vincolo sui beni in esame può trovare fondamento plurimo, dal più generale interesse storico, artistico e architettonico che possono presentare ville, parchi e giardini – oggi *ex art.10, comma 4, lett. f)*, del d. lgs. n. 42 del 2004 - , a quello, più specifico, legato alla natura di architettura rurale del bene, testimonianza dell'economia rurale tradizionale – e dunque rientrante nella successiva fattispecie di cui alla lett. l) della medesima disposizione - trattandosi di insediamenti di *villa*, ovvero realizzati *in villa*, vale a dire in territorio rurale. Il vincolo potrebbe però fondarsi anche sul valore paesaggistico del bene, oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico, ai sensi degli artt. 136 ss. del Codice, lasciando da parte per il momento la tutela che potrebbe essere imposta anche in sede di pianificazione paesaggistica, *ex artt. 143 ss del Codice*, sulla quale – dato il diverso ruolo ivi rivestito dallo Stato - ci si soffermerà trattando delle competenze regionali.

Ai vincoli culturali diretti potrebbero inoltre affiancarsi quelli indiretti, ai sensi dell'art. 45 del citato decreto, aventi ad oggetto le pertinenze e a volte anche il più ampio 'contesto figurativo' in cui si colloca il bene, che ne completa la sua essenza in quanto testimonianza di civiltà e del cui recupero oggi si discute molto; queste prescrizioni di tutela indiretta, com'è noto, possono risultare estremamente gravose per il privato, qualora si risolvano, come spesso accade, in una prescrizione di inedificabilità assoluta di porzioni di territorio anche molto ampie.

Per quanto pleonastica, la natura non indennizzabile di tutti questi vincoli merita di essere ricordata per chiarire preliminarmente che una qualsiasi forma di compensazione e/o incentivazione del proprietario⁴ del bene (qual è anche quella di cui si discute) può trovare legittimazione nel nostro ordinamento in ragione di un *quid pluris* rispetto alla mera conservazione del bene, che costituisce in sé un obbligo in capo ai privati, proprietari, possessori o detentori dell'immobile, come sancito espressamente anche dall'art. 30 del Codice. Una riflessione separata, invece, potrebbe trovare posto – come si cercherà di fare più avanti – qualora si vada a riflettere sull'uso che la p.A. faccia dei vincoli indiretti di sostanziale inedificabilità di aree (in sé prive di interesse culturale), anziché procederne all'espropriazione per fini strumentali come dovrebbe più correttamente avvenire⁵.

Nella ricognizione dei poteri statali sui beni vincolati, che possono qui interessare, va naturalmente ricordato anche il consenso preventivo degli organi dello Stato all'effettuazione degli interventi di conservazione ma soprattutto il potere di valutazione della compatibilità con il valore culturale del bene degli usi cui questo venga adibito (elemento quest'ultimo che

³ Cfr. supra nota 1.

⁴ Naturalmente il riferimento al proprietario è da intendersi esteso anche ai possessori o detentori del bene in tutti i casi in cui tali soggetti siano accomunati dalle disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004.

⁵ Sui problemi legati all'utilizzo di questo strumento si veda CROSETTI, *La composizione degli interessi nel vincolo indiretto: problemi di proporzionalità*, in Atti del convegno su "Modelli di composizione degli interessi nella tutela e nella valorizzazione del patrimonio culturale", Padova 18-19 maggio 2007, in *Riv.giur.urb.*, 1-2- del 2008

può assumere rilievo primario ai fini della sua riqualificazione⁶), secondo quanto disposto dagli artt.20 e ss. del citato decreto.

Per altro verso lo Stato può svolgere anche un ruolo attivo favorevole al privato, potendo anzitutto concorrere attraverso propri contributi⁷ nel sostenerne gli oneri legati ai medesimi interventi di conservazione - tanto imposti che volontari, anche se, naturalmente, ciò avviene nei limiti (sempre molto esigui) delle risorse pubbliche disponibili -.

Tale concorso, è noto, determina il sorgere in capo al beneficiario dell'obbligo di assicurare l'accessibilità al pubblico del bene, sulla base, quindi, di un principio - che qui interessa evidenziare - di necessaria destinazione alla fruizione pubblica del bene, a scopo di valorizzazione e di sviluppo della cultura, destinazione derivante dal trattamento favorevole di cui ha potuto godere il privato (sul quale, come si è detto, l'obbligo di conservazione grava in ragione della mera presenza del vincolo, per cui il contributo statale non può mai dirsi concepito in funzione meramente compensativa del peso sopportato dal proprietario).

Ma se ciò che qui ci occupa è la ricerca di un fondamento giuridico all'uso di uno strumento compensativo 'premiare' tipicamente urbanistico come il c.d. credito edilizio in un ambito in cui risultano strettamente intrecciate differenti finalità di tutela - culturale, paesaggistica, urbanistica -, va allora ulteriormente ricordata la presenza nell'ordinamento di un insieme di disposizioni che possono ritenersi espressione di una complessiva politica dello Stato mirante all'agevolazione e al sostegno dei privati che intraprendano attività di recupero e di valorizzazione dei beni aventi interesse culturale.

Accanto al regime fiscale speciale cui sono assoggettati i beni di interesse culturale⁸, vanno qui sottolineate in particolare le “*misure di sostegno*” da parte dello Stato (ma anche delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali) di cui possono beneficiare - *ex art. 113 del Codice Urbani* - “*le attività e le strutture di valorizzazione, ad iniziativa privata, di beni culturali di proprietà privata*”, misure delle quali è interessante sottolineare il contenuto indeterminato e dunque l'ampia discrezionalità di cui godono anche gli enti territoriali minori nell'individuare e nell'adottarle, “*tenendo conto della rilevanza dei beni culturali ai quali si riferiscono*”, e sulla base “*di un accordo da stipularsi con il proprietario, possessore o detentore del bene*”⁹.

Ciò senza contare che nel precedente art. 111 - che apre il Capo dedicato dal Codice ai “*Principi della valorizzazione dei beni culturali*” - si qualifica la “*valorizzazione ad iniziativa privata attività socialmente utile*”, della quale è “*riconosciuta la finalità di solidarietà sociale*”; così facendo - è stato osservato - si può ritenere che la norma “ponga le premesse necessarie a consentire ai soggetti che operino per la valorizzazione dei beni culturali di avvalersi delle normative di favore previste per le attività che presentino questi requisiti e di cui l'esempio tipico è rappresentato dalle *onlus*, organizzazioni non lucrative di utilità sociale che perseguono scopi di solidarietà sociale, per conseguire i quali necessitano e godono di aiuti economici, sotto forma sia di contributi e sovvenzioni, sia di agevolazioni fiscali...”¹⁰.

⁶ Si veda oggi anche la previsione di cui all'art. 21, comma 4, del d.lgs.n. 42 del 2004, secondo cui “*il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1*”.

⁷ Cfr. gli artt. 34 ss. del Codice.

⁸ Sul quale si veda in generale, FREGNI, *Il regime fiscale*, in BARBATI, CAMELLI, SCIULLO, *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2006, 227 ss..

⁹ Su tali profili si vedano SCIULLO, *Le funzioni*, in BARBATI cit., 86 ss.; PIPERATA, *Commento all'art. 113*, in CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 447 ss.; STELLA RICHTER, SCOTTI,

¹⁰ Così BARBATI, *Commento all'art. 111*, in CAMELLI, cit., 434.

3. - Ora, è comunque evidente anche in un quadro di massima quale quello appena tracciato senza alcuna pretesa di esaustività, la presenza nell'ordinamento di un generale *favor* nell'ordinamento per il sostegno e l'incentivazione non tanto del mero recupero quanto della valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata, da perseguire anche attraverso misure che non hanno un contenuto predefinito e che trovano invece sostanza nel *proprium* del bene da valorizzare e del beneficio che ne può ricavare la collettività.

Se così è – e nel Codice effettivamente non paiono esservi argomenti contrari – allora anche un intervento della p.A. quale quello in esame, con cui il privato che intraprenda recupero e valorizzazione del bene (ovvero anche la sola valorizzazione) venga compensato e incentivato a tale iniziativa attraverso l'attribuzione di 'diritti edificatori' da spendere eventualmente *in loco* – come potrebbe avvenire attraverso un mutamento di destinazione d'uso del bene o di una parte di esso¹¹ - o, più semplicemente da sfruttare in area diversa, direttamente ovvero trasferendoli a terzi, non sembra incontrare ostacoli nel sistema, senza contare che nella normativa speciale codicistica trova conferma anche la necessaria forma consensuale, tipica di questo istituto del diritto urbanistico.

Infatti, così come avviene quando siano coinvolti meri interessi urbanistici, anche in questa fattispecie più articolata, l'uso di tale forma di incentivazione (misura di sostegno *ex art. 113*) si fonda necessariamente su di un accordo tra privati e amministrazioni coinvolte, tra le quali il Comune si presenta come parte necessaria, in quanto titolare del potere di attribuire i diritti edificatori in sede di pianificazione del territorio. In forza del predetto accordo verrà individuato il *quantum* premiale da attribuire al privato, in ragione della riqualificazione dei luoghi che derivi dal suo intervento e dunque dei vantaggi che la comunità nel suo complesso possa conseguire dalla (re)immissione dell'immobile nel 'tessuto connettivo vivo' del territorio, divenendone elemento di sviluppo.

Per sgombrare il campo da ogni possibile equivoco è opportuno insistere sulla natura prettamente premiale, incentivante, che assume il credito edilizio in una fattispecie quale quella di cui si discute, in cui il diritto edificatorio riconosciuto al privato non si lega all'intervento di recupero in quanto tale – in sé, si è detto più volte, rientrando in un obbligo di conservazione in senso lato, connesso alla natura del bene -, né, tantomeno, al sacrificio che deriva al proprietario dall'imposizione del vincolo – la cui non indennizzabilità, per quanto possa apparire anche criticabile, è tuttavia altrettanto indubitabile -, bensì alla riqualificazione del territorio che venga dalla valorizzazione del bene recuperato, ovvero alla 'ricaduta esterna' che la rivitalizzazione dell'immobile sia in grado di produrre sull'ambiente circostante, in ragione dei benefici che ne possano derivare alla comunità locale.

Un quadro del genere può presentare sicuramente una notevole complessità: l'iniziativa della valorizzazione potrebbe infatti richiedere anche una progettualità e risorse molto considerevoli e dunque aprire necessariamente al concorso di terzi, diversi da proprietari e Amministrazioni, che investano sul territorio per il tramite della valorizzazione del bene¹²,

¹¹ Si pensi ad una destinazione ricettiva o commerciale degli annessi dei corpi di villa principale, tipici di questi insediamenti, in zona per la quale tali usi non fossero ammessi.

¹² Si vedano a questo proposito, tra le altre, le interessanti riflessioni di ZANETTI, *Sistemi locali e investimenti culturali*, in www.aedon.mulino.it 2/2003, in relazione alla figura dei c.d. distretti culturali e di SCIULLO, *Restauro, tutela e valorizzazione dei beni culturali*, sempre in www.aedon.mulino.it, 2/2007, in particolare per ciò che riguarda il ruolo delle fondazioni bancarie nell'attività di conservazione e valorizzazione

ma, a ben vedere, un'eventualità di questo tipo, se da un lato dovrebbe ragionevolmente fondarsi su di una normazione di sistema a livello regionale, dall'altro pare essere proprio quella cui il Codice ha pensato riconoscendo ai privati la facoltà di assumersi compiti di interesse generale di valorizzazione dei beni culturali, secondo il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale.

Invece, secondo un modello più semplice, l'attribuzione di un *quantum* di volumetria a titolo (in primo luogo) di compensazione del sacrificio subito potrebbe trovare giustificazione nel caso in cui si pattuisca con il privato l'eliminazione di manufatti esistenti, sempre a fini di valorizzazione, come potrebbe avvenire per la demolizione di superfetazioni (prive quindi di interesse culturale ma aventi una propria volumetria), ovvero - in un quadro già più complesso nel quale oltre al profilo compensativo dovrebbe probabilmente entrare anche un aspetto premiale, data la garanzia che l'art. 42 Cost. offre alla proprietà degli immobili esistenti - nel caso in cui le amministrazioni e il privato proprietario di un edificio (diverso) realizzato in tempi recenti nelle adiacenze dell'immobile interessato pattuiscono l'eliminazione del fabbricato che deturpa l'insediamento di villa.

Una riflessione parzialmente diversa e più complessa si potrebbe invece fare per il caso in cui la valorizzazione di tali insediamenti, che spesso postulano un contesto figurativo molto ampio, sia perseguita (anche) attraverso prescrizioni di tutela indiretta, che impongono la sostanziale inedificabilità delle aree che vi rientrano. Ora, se è vero che il vincolo c.d. indiretto che ne deriva in sé non è indennizzabile, è noto tuttavia il dibattito che ha animato la dottrina più attenta sul punto, la quale, soprattutto negli anni più recenti, ha più volte sottolineato la dubbia legittimità dell'uso di questo strumento quando esso, appunto, porti alla sostanziale espropriazione del bene¹³, laddove invece, se si fosse voluto assicurare il fine della sua totale immodificabilità a beneficio dell'immobile di interesse culturale, la p.A. avrebbe dovuto presumibilmente procedere con l'espropriazione per fini strumentali *ex art. 96* del Codice, espropriazione alla quale notoriamente essa rinuncia a priori a causa della strutturale mancanza di risorse in cui versa¹⁴.

Non si può certamente negare che in una simile ipotesi la possibilità di compensare il proprietario del bene attraverso l'attribuzione di diritti edificatori ponga sul tappeto questioni delicate, che vanno da quella dell'astratta non indennizzabilità del vincolo (peraltro imposto dalla p.A. in forza di un'interpretazione dell'art. 45 del Codice quantomeno discutibile sembrando deviare dal fine proprio dell'istituto), a quello della necessità 'istituzionale' di una

dei beni culturali e gli accordi che esse possono concludere con gli enti pubblici territoriali e gli altri soggetti pubblici e privati.

¹³ E infatti in modo significativo CROSETTI, *op. cit.*, § 3 del dattiloscritto, osserva che "Il problema, com'è dato di constatare, è tra i più delicati e la dottrina più recente ha sottoposto a severa critica la validità della impostazione tradizionale che legge nel vincolo indiretto la natura giuridica di limitazione al diritto di proprietà secondo i criteri di mera discrezionalità tecnica. La critica prende le mosse dal già sottolineato processo evolutivo della tutela dei beni culturali intesa non più solo in termini di mera conservazione, ma anche e soprattutto in termini di valorizzazione e di ampia fruibilità. A tali fini non appare più sufficiente un vincolo espressione di un regime amministrativo meramente limitativo del diritto di proprietà ed occorre indirizzarsi verso un provvedimento ablativo che tenga conto non solo degli interessi dominicali ma venga a ponderare adeguatamente tutti gli altri diritti connessi al bene (in particolare i diritti a rilevanza costituzionale di iniziativa economica e di impresa). Tali nuove esigenze impongono, sul piano giuridico, che il vincolo indiretto non possa essere più concepito quale esito "dovuto" di un provvedimento guidato esclusivamente da criteri di discrezionalità tecnica, quanto piuttosto il risultato di un processo valutativo nel quale sono acquisiti e ponderati dall'Amministrazione competente, secondo gli schemi valutativi della discrezionalità amministrativa, tutti gli interessi coinvolti".

¹⁴ Cfr. sul punto ancora CROSETTI, *op. cit.*, § 3 del dattiloscritto.

decisione ‘complessa’ di cui siano partecipi Stato e amministrazione comunale¹⁵. Ciononostante, la possibilità che l’attribuzione di tali diritti, sempre al medesimo scopo di salvaguardare il contesto figurativo della villa, possa avvenire attraverso il diverso strumento dei vincoli imposti dal piano paesaggistico – come si vedrà nel paragrafo che segue –, se non addirittura l’eventualità che sia il Comune, autonomamente, a perseguire lo stesso risultato sempre attraverso l’uso del credito edilizio – nel caso in cui l’immobile rivesta interesse culturale solo a livello locale –, portano a riservare una particolare attenzione al problema che si è posto, valutando la possibilità che le diverse amministrazioni coinvolte perseguano in collaborazione e ‘proporzionalmente’ il migliore risultato della tutela e della valorizzazione del bene di interesse culturale, eventualmente anche attraverso la pattuizione della sostanziale inedificabilità del contesto in cui esso è collocato ma con il minore sacrificio per il proprietario dei beni che ne sono oggetto, il quale venga quindi compensato con l’attribuzione dei diritti edificatori di cui si discute.

4. Anche l’esame delle competenze regionali sembra confermare la fondatezza dell’ipotesi che qui si esamina, di ricorso ai diritti edificatori in funzione incentivante, arricchendo anzi il quadro di notevoli spunti.

Trattando del ruolo della regione, in questa sede è sufficiente prendere atto che, pur in presenza di questioni estremamente complesse e dibattute come si sono rivelate in questi anni quelle relative al riparto di competenze tra Stato e regioni in relazione alla materia della “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*” e della “*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*” e del “*governo del territorio*” di cui ai commi secondo e terzo dell’art. 117 Cost., che continuano a giungere all’esame della Corte costituzionale¹⁶, non può essere messo in dubbio anzitutto il generale ed estremamente incisivo potere di cui la regione dispone in sede di pianificazione paesaggistica.

Per quanto qui ci riguarda esso è finalizzato, tra l’altro, alla creazione di quella che è stata definita la terza categoria dei vincoli paesaggistici, ovvero quelli frutto della “*tipizzazione ed individuazione... di immobili o di aree, diversi da quelli indicati agli articoli 136 e 142, da sottoporre a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione*” ex art. 143, comma 1, lett. i) del Codice; in quanto, quindi, tali immobili o aree siano espressione di quei valori che il paesaggio – “*parte di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni*” - “*esprime quali manifestazioni identitarie percepibili*” ex art. 131 del Codice.

¹⁵ E’ molto frequente invece che in questa ipotesi le amministrazioni si presentino come portatrici di interessi contrapposti; l’analisi della giurisprudenza in materia evidenzia spesso, infatti, che l’imposizione del vincolo indiretto avviene quando l’amministrazione statale sia giunta a conoscenza dell’approvazione di strumenti urbanistici aventi ad oggetto la trasformazione delle aree poi assoggettate al vincolo di completamento senza che sia assicurato un adeguato confronto anche tra le stesse p.A. coinvolte.

¹⁶ Si veda tra le altre la recente sentenza 7 novembre 2007, n. 367, in www.giurcost.org, con particolare riguardo ai rapporti tra tutela ambientale e paesaggistica e tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Per uno studio complessivo sull’orientamento della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di competenze tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici si veda di recente BUOSO, *La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale dopo la riforma del titolo V della Costituzione: una proposta interpretativa alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, 2006, 356 ss.

E' indiscutibile, a questo proposito, che gli insediamenti delle ville venete di cui si discute costituiscano tradizionalmente proprio uno degli elementi testimoniali frutto di tali reciproche interrelazioni, tipici e caratterizzanti il patrimonio culturale di questa regione¹⁷.

Ma nella stessa prospettiva di esame che qui si è assunta, presenta un significato del tutto particolare anche il disposto dell'ultima comma dell'art. 143 del Codice, che assegna sempre al piano paesaggistico il compito di individuare *“anche progetti prioritari per la conservazione, il recupero, la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti”*.

Anche questa diversa visuale, con il riferimento espresso a misure incentivanti, dunque, conferma la presenza di un *favor* per la riqualificazione e la valorizzazione paesaggistica, codificato in modo indeterminato proprio per permettere ampia possibilità di scelta in capo alla p.A.; mentre, ancora una volta, l'attribuzione al privato di un diritto edificatorio non allo scopo di compensarlo per il sacrificio che gli derivi dall'imposizione del vincolo bensì al fine di incentivarlo all'assunzione di una prestazione di *facere* - che, in quanto volta alla riqualificazione del territorio, soddisfa un rilevante interesse pubblico - trova fondamento proprio nelle scelte primarie di salvaguardia dei valori paesaggistici effettuate dallo Stato con il D. lgs. n. 42 del 2004¹⁸.

5 - Se, quindi, alla regione spetta indubbiamente un ruolo di primo piano in questa materia, è certo altresì che esso non si esaurisce nella disciplina offerta dal Codice Urbani sulla pianificazione paesaggistica, ma si articola in modo più complesso.

Infatti, accanto alle scelte di riqualificazione riconducibili all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, la regione potrebbe perseguire la medesima finalità anche in sedi diverse, normativa, la prima, più strettamente urbanistico territoriale la seconda.

Quanto ad una disciplina di rango primario, espressione della competenza concorrente in tema di valorizzazione dei beni culturali *ex art. 117, comma 3, Cost.*, oltre che possibile essa pare anche molto opportuna, proprio per istituire e disciplinare in questo specifico caso un 'sistema della riqualificazione delle Ville Venete' – come peculiarità del territorio e della cultura della regione – nel quale trovino posto forme di collaborazione istituzionale tra le varie amministrazioni e tra queste e i privati, finalizzate alla stipulazione di intese e di accordi con i quali definire le forme di sostegno più adeguate, tra quelle individuate in via generale dalla normativa regionale, conformemente ai principi fondamentali della legislazione statale e tutte miranti ad una complessiva caratterizzazione e rivitalizzazione del territorio per il tramite del recupero e della valorizzazione degli insediamenti in questione¹⁹.

¹⁷ E infatti già il piano territoriale regionale con specifica valenza paesistico ambientale adottato dalla regione Veneto sulla base della legge n. 431 del 1985, viene riservata loro una specifica considerazione.

¹⁸ Nello stesso senso può essere visto anche la disciplina dettata dall'art. 1, commi 21-241/1990 – sebbene essa possa avere ad oggetto situazioni giuridiche soggettive del privato aventi una diversa connotazione rispetto alla fattispecie in esame – secondo cui, tra l'altro *“qualora per effetto di vincoli sopravvenuti, diversi da quelli di natura urbanistica, non sia più esercitabile il diritto di edificare che stato già assentito a norma delle vigenti disposizioni, è in facoltà del titolare del diritto chiedere di esercitare lo stesso su altra area del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori.”*

¹⁹ A tale proposito la presenza ormai radicata nel tessuto istituzionale regionale di un ente strumentale della regione, qual è l'Istituto per le Ville venete, permette sicuramente un più agevole perseguimento di questi scopi, assumendo anzi tale ente un ruolo di riferimento e coordinamento necessario tra i vari soggetti pubblici e privati coinvolti, oltre che propulsivo dell'individuazione di progetti finalizzati alla riqualificazione di cui si discute.

6. - Nondimeno, anche in assenza di una normativa *ad hoc* e a prescindere dalle scelte di pianificazione paesaggistica, un'operazione di riqualificazione quale quella di cui si sta discutendo potrebbe trovare realizzazione nell'esercizio del diverso potere di pianificazione urbanistica.

Infatti, nonostante la facoltà di imporre prescrizioni limitative della proprietà per l'interesse 'locale' storico, culturale o ambientale del bene possa assumere profili assai delicati sotto il profilo effettuale, se si considera l'ampia discrezionalità di cui l'ente pubblico gode in questa sede e soprattutto la tradizionale assenza di motivazione che si ritiene possa legittimamente accompagnare le scelte dello strumento urbanistico – a fronte della specialità dell'oggetto che, al contrario, occupa il pianificatore in un caso simile e che dovrebbe indurlo a ritenerla in tal caso necessaria -, è da tempo indubbia la spettanza di tale potere in capo agli enti territoriali²⁰, come ha ripetutamente riconosciuto nel corso degli anni anche il giudice costituzionale e senza una sostanziale soluzione di continuità rispetto al regime anteriore alle modifiche costituzionali del 2001, per quanto possano essere parzialmente mutati prospettiva e parametri di riferimento.

Se la Corte sottolineava in passato che “attraverso i piani urbanistici il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi locali e ambientali”²¹, è singolare che, da ultimo, abbia ribadito l'esistenza di un siffatto potere proprio con riferimento all'art. 40, della citata legge reg. Veneto n. 11 del 2004, che - in relazione ai centri storici e “*alle ville individuate nella pubblicazione dell'Istituto regionale per le Ville venete...nonché agli edifici ed ai complessi di valore monumentale e testimoniale individuando altresì le pertinenze scoperte da tutelare e il contesto figurativo*” - attribuisce al PAT (piano di assetto territoriale comunale), sia il compito di determinare le categorie in cui i manufatti e gli spazi liberi esistenti “*devono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo valori di tutela in funzione degli specifici contesti da tutelare e salvaguardare*”, sia di individuare per ciascuna categoria, “*gli interventi, le destinazioni d'uso ammissibili e i margini di flessibilità consentiti dal piano degli interventi (PI)*”.

Con la sentenza 16 giugno 2005, n. 232²², infatti, il giudice costituzionale, fatta salva la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dei beni culturali, sottolinea il profilo finalistico caratteristico di tale disciplina, la quale ha sì “un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possono venire in rilievo beni culturali”. Per tale ragione non possono ritenersi preclusi interventi legislativi delle regioni, le quali, in sede di competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali assumano tra i propri scopi quello di tutela dei beni stessi, oppure, nell'esercizio della potestà di governo del territorio “prevedano che tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare, abbiano rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine” al punto che la Consulta è pervenuta ad una pronuncia di rigetto della questione di legittimità costituzionale della legge veneta sollevata dal Governo, “in quanto essa è posta in funzione di

²⁰ I quali ultimi peraltro, già in via di principio, secondo i disposti degli artt. 1, comma 3 e 5, comma 1, del Codice, “*assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione*”, e “*cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela*”.

²¹ Così Corte cost. n. 378 del 2000 in www.giurcost.org; nello stesso senso, *ibidem*, anche Corte cost. n. 478 del 2002

²² Sempre in www.giurcost.org.

una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa e aggiuntiva, volta a far sì che, nella predisposizione della normativa di governo del territorio, si tenga conto non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purchè si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia”.

In questo quadro di riferimento consolidato, è noto che la potestà di imporre prescrizioni limitative della proprietà a salvaguardia di beni che apparissero testimonianza di civiltà a livello locale – senza per ciò, appunto, stabilire “nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del regime proprio di questi nell'ordinamento statale”²³ - ha trovato collocazione nell'ordinamento su piani molteplici.

A livello regionale essa si è esplicitata attraverso il piano urbanistico territoriale a specifica valenza paesistico ambientale di cui alla legge Galasso, mentre a livello locale, e in particolar modo comunale, da tempo il giudice amministrativo – anche in forza di una particolare interpretazione di alcune disposizioni dettate dalla legge urbanistica del 1942²⁴ - riconosce la legittimità di previsioni di pianificazione volte a “salvaguardare – in aderenza allo spirito dell'art. 9 Cost. - luoghi e beni che pur non rivestendo per l'arte e la storia nazionale grande rilievo hanno tuttavia importanza per la memoria di una certa comunità”²⁵.

Anzi, a tali beni la dottrina più attenta ha significativamente riservato l'appellativo di beni culturali urbanistici, riconoscendo loro una particolare duttilità nel rispondere alle esigenze della comunità locale, “in quanto caratterizzati da una spiccata e perdurante attitudine alla fruizione che si coniuga con quella della 'contemplazione' tipica dei beni culturali”, attitudine suffragata anche “da una certa atipicità degli strumenti di intervento nei centri storici: la localizzazione di programmi di edilizia residenziale pubblica, l'incentivazione di attività congeniali, la disincentivazione di attività non congeniali, possono rappresentare terapie molto efficaci per la tutela e il recupero di detti siti”²⁶; come a dire che laddove sia condivisa dalla collettività la considerazione del luogo o del singolo bene come testimonianza della propria storia può accadere che sia più semplice che trovi legittimazione una scelta di tutela in una prospettiva necessaria di valorizzazione pubblica, la quale lasci anche naturalmente posto ad un proporzionamento del sacrificio del privato, proprietario o ‘valorizzatore’ dei beni oggetto della scelta di pianificazione, secondo il principio dell'imposizione del minor onere per il raggiungimento del risultato più idoneo e adeguato²⁷.

²³ Così ancora Corte cost. n. 232 del 2005, cit

²⁴ Ci si riferisce in particolare all'art. 7 della legge n. 1150 del 1942 (come sostituito dalla legge n.1187 del 1968), secondo cui il p.r.g. deve indicare tra l'altro “*i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico*” e all'art. 10 della medesima legge (come inserito dalla legge ponte del 1967) sulle modifiche d'ufficio in sede di approvazione del p.r.g. riconosciute indispensabili per assicurare “*la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici*”, sulla portata di tali previsioni si veda tra gli altri ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, nota a Corte cost. n. 232 del 2005, in www.federalismi.it. In giurisprudenza si vedano, tra le altre, Cons. Stato, IV, 3 marzo 2003, n. 1197; Cons. Stato, IV, 14 maggio 2001, 2653; TAR Umbria, 19 dicembre 2003, n. 1001; TAR Lombardia, Brescia, 14 gennaio 1998, n. 8, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁵ Così SALVIA, *La tutela trasversale dei beni culturali*, in *Riv. giur. urb.*, 2003, 278.

²⁶ Così ancora SALVIA, *op. cit.*, 281.

²⁷ Che il principio generale di proporzionalità si attagli “particolarmente alle materie delle limitazioni del diritto di proprietà” oltre che delle attività di autotutela, delle ordinanze di necessità ed urgenza, delle irrogazioni di sanzioni e della tutela ambientale è affermazione oramai frequente del giudice amministrativo; in questo senso si vedano, tra le altre, Cons. Stato, IV, 22 marzo 2005, n. 1195; Cons., Stato, VI, 14 aprile 2006, n. 2087; Cons. Stato, VI, 25 giugno 2007, n. 3595; TAR Friuli Venezia Giulia, I, 28 gennaio 2008, n. 90; tutte in www.giustizia-amministrativa.it

7. - Risponde ad una siffatta distribuzione di funzioni anche la legge regionale veneta sul governo del territorio n. 11 del 2004 (anteriore, quindi, al Codice Urbani).

Essa, all'art. 12, codifica anzitutto l'istituto delle *“invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica”* che il piano di assetto del territorio del Comune deve individuare, loro *“attribuendo una specifica normativa di tutela”* ex art. 13, *“in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore ed alle esigenze della comunità locale”* (artt. 12 e 13). Sempre a livello comunale verrà poi *“dettata una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela...in conformità a quanto previsto dagli artt. 40, 41...”* - già oggetto della pronuncia della Corte costituzionale n. 232 del 2005, ricordata in precedenza.

Secondo il citato art. 40, infatti, *“il piano di assetto del territorio (PAT) determina: a) previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti, le categorie in cui gli stessi devono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo valori di tutela in funzione degli specifici contesti da tutelare e salvaguardare; b) per ogni categoria di cui alla lettera a), gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili; c) i margini di flessibilità ammessi dal piano degli interventi (PI)”*; il PAT provvede inoltre *“alle determinazioni di cui al comma 3, anche relativamente alle ville individuate nella pubblicazione dell'Istituto regionale per le Ville venete “Ville Venete - Catalogo e Atlante del Veneto” nonché agli edifici ed ai complessi di valore monumentale e testimoniale individuando, altresì, le pertinenze scoperte da tutelare e il contesto figurativi”*; mentre *“Il piano degli interventi (PI) attribuisce a ciascun manufatto la caratteristica tipologica di riferimento tra quelle determinate dal PAT, nonché la corrispondente categoria di intervento edilizio ai sensi del comma 3, lettere a) e b)”*. Il successivo art. 41, precisa poi che tra le *“zone di tutela che il piano di assetto del territorio (PAT) individua e disciplina”* sono comprese anche *“i) le aree di interesse storico, ambientale e artistico; j) le aree per il rispetto dell'ambiente naturale, della flora e della fauna; k) le aree rappresentative dei paesaggi storici del veneto; l) le aree relative ai contesti figurativi delle ville venete”*.

E' inoltre interessante ricordare la possibilità che i comuni adottino piani intercomunali (PATI) per disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati, anche per *“affrontare singoli tematismi”*, aventi ad oggetto *“ambiti intercomunali omogenei per caratteristiche insediativi-strutturali, geomorfologiche, storico-culturali, ambientali e paesaggistiche”*. Quest' ipotesi potrebbe ricorrere anche nel caso di cui si discute considerate le modalità con cui sono sorti e si sono sviluppati nel corso dei secoli gli insediamenti di villa, che spesso si susseguono in talune parti del territorio regionale caratterizzandolo senza soluzione di continuità, al punto da farne, come si è detto, un elemento tipico identificativo della regione.

Proseguendo nella disamina delle competenze ai vari livelli di pianificazione, al PTRC regionale (art. 24) spetta invece il compito di indicare sia *“le zone e i beni da destinare a particolare tutela delle risorse naturali, della salvaguardia e dell'eventuale ripristino degli ambienti fisici, storici e monumentali...”* sia *“i criteri per la conservazione dei beni culturali, architettonici e archeologici, nonché per la tutela delle identità storico culturali dei luoghi, disciplinando le forme di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in funzione del livello di integrità e rilevanza dei valori paesistici”*; mentre in ambito provinciale il PTCP (art. 22) *“perimetra i centri storici, individua le ville venete e i complessi e gli edifici di pregio architettonico, le relative pertinenze e i contesti figurativi”* .

Infine, come si ricordava in apertura di questo lavoro, lo strumento del cui uso in forma incentivante della riqualificazione delle ville venete si discute – il c.d. credito edilizio – è disciplinato in via generale dall’art. 36 della legge n. 11 del 2004 e va utilizzato dal comune con il PAT che *“individua le eventuali opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, definendo gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica e ambientale del territorio che si intendono realizzare e gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare”*; *“la demolizione delle opere incongrue, l’eliminazione degli elementi di degrado, o la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale...determinano un credito edilizio”*²⁸.

In questo quadro, dunque, non paiono ravvisarsi ostacoli all’attribuzione di diritti edificatori a titolo compensativo e premiale al privato che assuma su di sé il compito di valorizzare l’insediamento di villa ed il relativo contesto figurativo, allo scopo di riqualificare il territorio in cui esso si colloca e del quale costituisce elemento identificativo.

A questo proposito sembra possibile ipotizzare due scenari di riferimento nel quale l’uso di questo strumento può trovare posto.

Nel primo dovrebbe emergere la presenza di un sistema regionale di riqualificazione delle ville venete che potrebbe anche essere il frutto di una sintesi tra tutela degli interessi urbanistici e tutela e valorizzazione paesaggistica, qualora – come già avvenuto dopo la legge Galasso con il primo piano territoriale regionale e come si evince anche dall’art. 3 della legge n. 11 del 2004, la regione Veneto attribuisca al PTRC valenza di piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici *ex art. 135 del Codice* (sintesi che potrebbe assicurare il grado più alto di tutela degli interessi coinvolti se il piano fosse il frutto dell’intesa Stato-Regione *ex art. 143 del Codice*).

In questo sistema, a livello regionale si dovrebbero formulare direttive adeguate che andassero a costituire il sistema complessivo della conservazione e della tutela delle identità storico culturali dei luoghi, a partire dalla fissazione di criteri minimi per il riconoscimento di tali identità e dalla individuazione e disciplina delle forme della tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio in cui comprendere anche il ricorso all’uso del c.d. credito edilizio nella funzione incentivante di cui si è detto, a fronte di un beneficio derivante alla collettività da questa complessiva operazione.

Nel disegno della legge veneta al PTCP provinciale dovrebbe poi spettare il compito di ‘filtrare’ la scelta di tutela e valorizzazione che dovessero venire operate a livello comunale nell’attuazione delle direttive regionali, individuando, appunto, le ville, i complessi e gli edifici di pregio architettonico, le relative pertinenze e i contesti figurativi, nell’esercizio di una competenza ‘di raccordo’ posta a livello intermedio proprio per la tipicità di questi insediamenti - di cui si è detto in precedenza - sulla cui portata prescrittiva particolare ci si dovrebbe peraltro interrogare, per la partecipazione preventiva delle amministrazioni e dei privati interessati che essa dovrebbe postulare.

A livello locale – intercomunale col PATI per il singolo ‘tematismo’ o comunale con il PAT – dovrà invece trovare espressione in concreto la funzione di tutela (eventualmente aggiuntiva, mai sostitutiva di quella statale) e di valorizzazione, attraverso la riqualificazione degli insediamenti di cui si discute, comprensivi, quindi non solo del corpo di villa ma anche delle pertinenze e delle aree che ne compongono il contesto figurativo. In questa sede il piano

²⁸ Sulla portata di tale disciplina in generale sia consentito il rinvio a MARZARO GAMBA, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione; riflessioni a margine delle nuove leggi regionali sul governo del territorio. Il caso della legge urbanistica veneta*, in questa *Rivista*, 2005, 644

di assetto del territorio, fissate le categorie in cui gli immobili devono essere raggruppati in ragione della rispettiva tipologia, individua i relativi valori di tutela – attraverso cui l’immobile entrerà nella categoria dei c.d. beni culturali urbanistici – e gli interventi e le destinazioni ammissibili (oltre agli eventuali margini di flessibilità riconosciuti al piano degli interventi, ove esso fosse necessario).

In questo sistema – e nonostante certe pesantezze della legge veneta sul punto, la quale per ribadire la priorità dell’obiettivo della tutela e valorizzazione finisce per operare una certa ‘polverizzazione’ della disciplina, a scapito della chiarezza delle funzioni – al comune spetta indubbiamente un ruolo centrale nel ‘recuperare alla vita della comunità locale’ l’insediamento di villa, tutelandolo e valorizzandolo nell’interesse della comunità stessa. E se ci si concentra sul ruolo del comune e sui poteri di cui esso dispone, va sottolineata l’ambivalenza di questo ruolo, che ci riporta alla pluralità di scenari di cui si diceva in precedenza.

Il comune, infatti, potrà agire nel perseguimento di questi obiettivi sia come parte di un sistema complesso e concorrenziale di competenze sui vari livelli territoriali, eventualmente comprensivi anche della funzione di tutela e valorizzazione paesaggistica, ma – in attesa che il sistema venga portato a compimento - potrebbe provvedere al raggiungimento delle predette finalità anche autonomamente, nell’esercizio della funzione di pianificazione urbanistica, che, come oramai riconosciuto da dottrina e giurisprudenza, può sempre dettare specifiche previsioni di tutela di beni aventi rilievo culturale a livello locale (laddove peraltro parrebbe necessaria una specifica motivazione delle ragioni per cui si ritiene che il bene rivesta tale particolare interesse, specialmente laddove tale valutazione venga effettuata in assenza di criteri individuati a monte dagli strumenti di rango più elevato).

Ciò che varia in un quadro già noto è il ricorso a misure di incentivazione e compensazione – che si è visto trovare fondamento nell’ordinamento – finalizzate non alla mera conservazione del bene come memoria storica della comunità, bensì alla riqualificazione del territorio attraverso la valorizzazione di quel bene, che venga pattuita – perché, al contrario della tutela, essa non può essere imposta – con il proprietario dell’immobile ed eventualmente anche con soggetti diversi che agiscano in veste di ‘valorizzatori’.

Quindi, nel contesto della disciplina dettata dalla legge n. 11 del 2004 sarà l’accordo tra i privati e le varie amministrazioni coinvolte, lo strumento necessario e centrale per procedere all’individuazione delle modalità di tutela (che il legislatore veneto diversamente dal passato ha voluto espressamente estese ai ‘contesti figurativi’ delle ville) ma soprattutto delle forme della valorizzazione finalizzate alla riqualificazione del territorio, con gli oneri assunti dal privato ed i benefici che ne ricadranno sulla collettività, ai quali dovranno essere proporzionati i diritti edificatori che l’ente decida di attribuire a titolo premiale e di cui il comune, secondo le regole generali, dovrà dare conto nella deliberazione preliminare che dovrà precedere l’accordo *ex art. 6* della citata legge veneta sul governo del territorio²⁹.

²⁹ La citata disposizione, infatti, fa espressamente rinvio all’art. 11 della legge n. 241 del 1990.