Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio
Via di San Michele, 22 – 00153 Roma
SERVIZIO V

CIRCOLARE N. 42

Roma, 21 LUG. 2017

Prot. n. 21322
Cl. 34.01.04/1

A tutti i Soprintendenti Archeologia belle arti e paesaggio
LORO SEDI

A tutti i Segretari Regionali
LORO SEDI

Ai Dirigenti dei servizi II, III della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio
SEDE

e, p.c. Al Gabinetto dell'On. Ministro
All'Ufficio legislativo
Al Segretariato generale
LORO SEDI

OGGETTO: Circolare applicativa del d.P.R. n. 31 del 2017, "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata".

Come concordato all'esito dell'incontro del 27 aprile 2017, acquisito il contributo dell'Ufficio legislativo, con il quale il presente testo è stato congiuntamente elaborato e integralmente condiviso, si forniscono i seguenti chiarimenti concernenti le problematiche emerse in quella sede e nelle successive interlocuzioni con gli uffici periferici, concernenti l'applicazione del regolamento in oggetto.

Saranno trattati, nell'ordine, i profili problematici inerenti l'articolato e la procedura e, quindi, quelli relativi alle singole voci degli allegati.

REGOLAMENTO

1. Individuazione delle categorie degli interventi previsti dall'allegato "A".

La questione interessa in via generale il regime applicativo dell'intero allegato A, caratterizzato, in numerose delle voci che lo compongono, dalla presenza di specifiche condizioni e di particolari presupposti per l'operatività dell'esclusione della previa autorizzazione paesaggistica

(con la conseguenza che, in mancanza di tali condizioni e presupposti, l'intervento o l'opera contemplati dalla voce si assoggettano al regime autorizzativo semplificato e trovano necessaria previsione nelle corrispondenti voci dell'allegato B).

Presupposti per la "liberalizzazione" sono costituiti, in molti casi, dalla natura del vincolo paesaggistico, ossia dal fatto che gli immobili interessati dagli interventi ricadano in aree sottoposte a vincolo *ex lege* Galasso (attuale articolo 142 del Codice) o a vincolo di bellezza panoramica (lettera *d*) dell'articolo 136 del Codice) e non ricadano, invece, in aree sottoposte a vincoli di bellezza individua o del tipo di cui alla lettera *c*) dell'articolo 136 citato («*...purché tali interventi non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, lettere a), b) e c) limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici*»). Presupposti per le ulteriori "liberalizzazioni" previste dall'articolo 4 sono, inoltre, la presenza di *specifiche prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico* nel provvedimento di vincolo, ovvero nel piano paesaggistico (e che, dell'inverarsi di tale presupposto, la Regione e il Ministero diano *adeguata pubblicità sui rispettivi siti istituzionali*).

Condizioni per la "liberalizzazione" sono costituite, in molti casi, dal fatto che l'intervento o l'opera siano «*eseguiti nel rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel Comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti*» o non comportino «*modifiche alle caratteristiche morfotipologiche, ai materiali di finitura o di rivestimento, o alla volumetria e all'altezza dell'edificio*».

Ciò, ovviamente, fermo restando il più generale pre-requisito della "lieve entità" e del carattere "minore, privo di rilevanza paesaggistica" degli interventi, come anche illustrato - nel prosieguo del presente testo - nella premessa agli Allegati.

La questione qui in esame è quella di *chi* debba, e di *come* debbano essere accertati questi presupposti e queste condizioni per l'operatività della "liberalizzazione" degli interventi e delle opere ricompresi nell'allegato A. Orbene, il sistema dell'allegato A postula, trattandosi di interventi liberi, per i quali è per l'appunto esclusa la previa autorizzazione paesaggistica, che sia affidata al privato proprietario, possessore o detentore del bene (e da questi effettuata, personalmente o mediante i suoi tecnici di fiducia) la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti e delle condizioni alle quali le singole voci subordinano l'effetto di esclusione della previa autorizzazione (ad es., tipologia di vincolo, *ex lege* "Galasso" o di bellezza panoramica e non di bellezza individua o ex lettera *c*) dell'articolo 136; rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel Comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti; assenza di modifiche alle caratteristiche morfo-tipologiche, ai materiali di finitura o di rivestimento, o alla volumetria e all'altezza dell'edificio; sussistenza delle ulteriori condizioni di esonero dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica per particolari categorie di interventi ai sensi dell'articolo 4; insussistenza di ulteriori divieti e limiti imposti nei decreti di "vestizione" del vincolo o nel piano paesaggistico ex articolo 5; sussistenza di vincoli di altra natura, ex articolo 15.

Il punto problematico riguarda, evidentemente, il modo attraverso il quale il privato possa e debba procedere a questa assunzione di autoresponsabilità. Il regolamento del 2017 non prevede, infatti, alcun adempimento preventivo (del tipo della c.i.l.a. o della s.c.i.a. edilizie). Tale scelta – di non prevedere un siffatto adempimento preventivo (ad es., una sorta di c.i.l.a. paesaggistica) – è stata dettata dall'esigenza di non introdurre ulteriori adempimenti a carico dei privati, che avrebbero

potuto in non pochi casi sovrapporsi a quelli già previsti per la materia edilizia (senza, peraltro, una necessaria corrispondenza biunivoca).

Ciò posto, riguardo al profilo problematico in esame è agevole distinguere due tipologie di casi. Una prima casistica riguarda gli interventi e le opere che non siano "liberi" anche sul piano edilizio perché richiedono un qualche "titolo" edilizio (ad es., la s.c.i.a. o la c.i.l.a). In questi casi è semplice prevedere che il tecnico chiamato, per il privato, ad asseverare il rispetto delle condizioni e dei presupposti a fini edilizi, possa asseverare anche la ricorrenza, nel caso di specie, a fini paesaggistici, di quelli contemplati dal decreto n. 31 del 2017 e, in particolare, nella singola voce di riferimento dell'allegato A (in tal senso aiuta la circostanza che la modulistica in materia di attività edilizia contenuta nell'allegato 2 all'accordo sancito nella Conferenza unificata del 4 maggio 2017 in attuazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 - concernente l'adozione di moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare - contiene un'apposita casella per il profilo paesaggistico, nella quale il tecnico potrà affermare il rispetto delle condizioni e il ricorrere dei presupposti suddetti, necessari ai fini dell'operatività della liberalizzazione paesaggistica).

Una seconda casistica riguarda invece gli interventi e le opere che sono "liberi" anche sul piano edilizio, per i quali, dunque, nessun adempimento formale è previsto a carico del soggetto. In tali casi la valutazione e dunque la responsabilità resterà affidata esclusivamente al privato e la sussistenza dei presupposti e delle condizioni suddetti dovrà ritenersi verificata all'inizio dei lavori e potrà essere valutata dall'amministrazione in sede di controllo successivo (nell'ambito delle generali funzioni di vigilanza e di controllo del territorio proprie sia dell'autorità preposta alla gestione del vincolo - Regione, Comune o altro ente delegato -, sia della Soprintendenza). Deve peraltro rilevarsi, in generale, che la sussistenza della condizione del rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture preesistenti e dei caratteri tipici del contesto locale, così come la ricorrenza delle altre condizioni analoghe richieste dall'allegato A, costituisce un giudizio di fatto (non di diritto), riferito a conoscenze tecniche, normalmente esigibili nei confronti del privato proprietario, possessore o detentore del bene sottoposto a vincolo e da questi verificabile se del caso anche con l'ausilio di un tecnico del settore, che potrà valutare la coerenza dell'intervento con le caratteristiche architettoniche e costruttive proprie dell'edificio preesistente (o, nel caso specifico, ad esempio, di cui alla voce A.10, dei caratteri tipici del contesto locale). Tale apprezzamento potrà essere svolto dal privato, oltre che in base alle migliori pratiche e scienze e conoscenze tecniche disponibili (ed economicamente accessibili) del momento, anche con riferimento, ove sussistano nel caso concreto, alla pianificazione paesaggistica, alle regole d'uso eventualmente introdotte in sede di "vestizione" del vincolo, alla pianificazione urbanistica (piani generali ed esecutivi di dettaglio), al regolamento edilizio, ad eventuali altri strumenti specifici e settoriali (quali i piani del colore), se esistenti e disponibili.

Resta aperta la possibilità per la parte privata, nei casi più complessi o particolarmente dubbi, di presentare comunque in via prudenziale una domanda di autorizzazione semplificata facendo riferimento alla voce analoga contenuta nell'allegato B, confidando nell'accertamento, da parte dell'amministrazione, della sussistenza delle condizioni per la non necessità dell'autorizzazione e per la collocazione dell'intervento in una delle voci dell'allegato A (ai sensi del comma 1

dell'articolo 11 del regolamento l'amministrazione procedente, in via preliminare, deve qualificare la tipologia di intervento o di opera e collocarla in una delle tre categorie predisposte dalla legge, quella degli interventi liberi, quella degli interventi semplificati o quella degli interventi ordinari sottoposti al regime di cui all'articolo 146 del Codice, con obbligo di comunicazione al privato richiedente dell'esito di tale preliminare verifica).

Si pone, poi, sotto questo profilo, la questione se la parte privata possa chiedere, riguardo alla sussistenza dei presupposti e delle condizioni per la liberalizzazione, una attestazione degli uffici competenti (sia degli enti territoriali, sia di questa Amministrazione). Ora, se e nella misura in cui è consentito il rilascio di attestazioni in ordine alla sussistenza (e alla natura) del vincolo paesaggistico, può parimenti ammettersi la possibilità di un'analoga attestazione, ancorché implicante valutazioni tecnico-discrezionali e non una mera verifica documentale, riguardo alla riconducibilità dell'intervento progettato all'interno di una delle voci dell'allegato A (anziché in una di quelle dell'allegato B). Resta invece certamente esclusa la possibilità di un'attestazione (atipica, non prevista dall'ordinamento) circa il rispetto, nel progetto, delle caratteristiche morfo-tipologiche, architettoniche *etc.* Peraltro, è auspicabile – compatibilmente con le risorse disponibili – che possano essere fornite indicazioni informali utili al soggetto che richieda chiarimenti in via preventiva, fermo restando che una siffatta interlocuzione collaborativa non dà luogo in alcun modo a obblighi formali di procedere e di provvedere. L'Amministrazione potrà comunque attivarsi con le ordinarie e comuni funzioni di vigilanza e controllo per verificare la rispondenza tra quanto realizzato e quanto comunicato.

2. Articolo 3. Ente responsabile della verifica della corretta individuazione della tipologia di intervento operata dal richiedente riguardo agli interventi ed opere di lieve entità elencati nell'Allegato «B».

È stata posta la questione di quale sia l'ente competente ad effettuare le verifiche circa la corretta individuazione, da parte del privato, della tipologia di intervento, riguardo alle tipologie elencate nell'allegato B. Al riguardo si osserva che tale verifica, come ogni accertamento e valutazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche della decisione (articolo 3 della legge n. 241 del 1990, applicabile a tutti i procedimenti e i provvedimenti amministrativi, ivi inclusa l'autorizzazione paesaggistica semplificata), spetta, nel regime della co-decisione, proprio dell'autorizzazione paesaggistica, a entrambe le amministrazioni co-decidenti (Regione o ente territoriale delegato, e Soprintendenza), né più, né meno di quanto accade ordinariamente anche per il regime dell'articolo 146, con l'ovvia precisazione che, secondo la scansione logico-giuridica del complesso procedimento, tale verifica dovrà essere effettuata in prima battuta dall'ente preposto alla gestione del vincolo (ad es., il Comune) e, successivamente, dalla stessa Soprintendenza, che si troverà ad esaminare un'istruttoria e una proposta proveniente dall'ente co-decidente, rispetto alla quale dovrà e potrà svolgere tutte le considerazioni e le valutazioni di sua competenza, anche in ordine alla classificabilità dell'intervento entro l'allegato A, l'allegato B o nell'articolo 146. La stessa conclusione è da valere riguardo a quale sia l'amministrazione competente a valutare gli eventuali effetti cumulativi derivanti da una pluralità di interventi (di cui si dirà nel prossimo paragrafo).

3. Cumulo di una pluralità di interventi sullo stesso immobile – Reiterazione/reiterabilità dell'intervento.

Sono stati evidenziati i rischi – riferibili a tutte le tipologie di interventi, sia quelli inclusi nell'allegato A, sia quelli inclusi nell'allegato B – connessi alla possibilità di artificiosa suddivisione degli interventi. Ora, un altro principio di carattere generale, implicito nella nuova disciplina, consiste nel divieto di segmentazione e frammentazione strumentale degli interventi manutentivi, di restauro, risanamento conservativo o ristrutturazione (ed eventuali aggiuntivi di "nuova costruzione", con incremento di volumi e/o di superfici), singolarmente riconducibili nelle voci dell'allegato A o dell'allegato B: in linea di massima l'intervento o l'opera devono essere considerati e valutati nel loro insieme strutturale e funzionale e nella loro sostanziale unitarietà, non essendo evidentemente possibile fruire della liberalizzazione (o della semplificazione) scomponendo artificiosamente l'intervento o l'opera unitari in una pluralità di singoli interventi che, di per sé considerati, potrebbero come tali ricadere in una delle voci degli allegati.

La necessaria considerazione unitaria degli interventi non deve tuttavia impedire in assoluto la possibilità di distribuzione nel tempo degli interventi e la loro fisiologica distinzione, se e in quanto, come detto, non artificialmente separati al solo scopo di "sfuggire" al controllo autorizzatorio preventivo. Ma, naturalmente, queste valutazioni restano demandate all'apprezzamento tecnico degli uffici territoriali, da svolgersi caso per caso. In conclusione, può dunque ammettersi un'unica domanda di autorizzazione paesaggistica semplificata che riguardi un cumulo di interventi, che nel loro insieme rientrino nella lieve entità, a condizione che tali interventi siano autonomi, distinti e tecnicamente scindibili e all'ulteriore condizione che gli incrementi volumetrici (ad es, un ampliamento, la chiusura di un terrazzo, la realizzazione di un locale tecnico) non assommino a un totale di cubatura che superi il limite del 10 per cento della volumetria della costruzione originaria e comunque non siano superiori ai 100 mc previsti alla voce B1. Occorre pertanto che gli ulteriori volumi, eventualmente derivanti da interventi ascrivibili alle voci dalla B2 in poi, siano computati in diminuzione rispetto all'incremento derivante dall'intervento di cui alla voce B1. In caso di superamento dei limiti imposti occorrerà l'autorizzazione paesaggistica ordinaria ai sensi dell'articolo 146 del Codice. Resta ferma la possibilità di realizzare in regime libero altri interventi (ad es., sul giardino o sul muro di cinta) in quanto distinti e autonomi dagli altri, sempre nei limiti e alle condizioni imposti nelle rispettive voci di cui all'allegato A.

Il profilo della pluralità degli interventi e della loro unità o separazione introduce il connesso profilo della loro possibile reiterazione/reiterabilità nel tempo. Al riguardo il regolamento, con la sola eccezione della voce B.1 (che, in linea con quanto già previsto dal d.P.R. n. 139 del 2010, reca la precisazione per cui «ogni *ulteriore incremento sullo stesso immobile da eseguirsi nei cinque anni successivi all'ultimazione lavori è sottoposto a procedimento autorizzatorio ordinario*»), non prevede divieti o limiti. Essi, tuttavia, possono derivarsi in via interpretativa in relazione alla verifica delle suddette condizioni di «*rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti*, o di non modifica *alle caratteristiche morfotipologiche, ai materiali di finitura o di rivestimento, o alla volumetria e all'altezza dell'edificio*». È agevole infatti rilevare come la reiterazione di *n* interventi sul medesimo immobile, in specie se concentrati in un arco ristretto di tempo, sempreché non sussistano ragioni tecniche comprensibili, potrà facilmente tradursi in un'alterazione delle sue

caratteristiche morfo-tipologiche e architettoniche tale da escludere l'applicazione dell'allegato A e il necessario ricorso all'autorizzazione paesaggistica semplificata. È chiaro - anche per questo profilo - che si dovrà effettuare una verifica caso per caso e che non è possibile stabilire un criterio valido in astratto e in generale.

4. Articolo 4. Accordi con le Regioni – Ulteriori casi di esclusione – Verifica del rispetto delle prescrizioni – Possibilità di stipulare accordi Ministero – Regione per l'esonero di alcune tipologie di opere da parte del privato

L'articolo 4 prevede che allorquando nel provvedimento di vincolo, ovvero nel piano paesaggistico, siano contenute le specifiche prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico, sono sottratte alla previa autorizzazione paesaggistica le ulteriori tipologie di opere e di interventi ivi contemplati. Il comma 2 precisa che «*La regione e il Ministero danno adeguata pubblicità sui rispettivi siti istituzionali della riscontrata condizione di esonero dall'obbligo di cui al comma 1* e che *L'esonero decorre dalla data di pubblicazione del relativo avviso sui siti istituzionali*».

La disposizione deve essere interpretata nel senso che sia assicurata la certezza del momento da cui decorrono le premialità stabilite dalla norma. Al fine di garantire una omogenea e condivisa attuazione della disposizione, si ritiene necessario che tra il Ministero e le amministrazioni territoriali che condividono le competenze di tutela paesaggistica siano stipulati appositi accordi finalizzati a determinare tempi e modalità di pubblicazione degli atti che specificano le particolari prescrizioni determinanti la liberalizzazione delle tipologie di interventi previsti. Tali appositi accordi implicano la condivisione, tra le due amministrazioni, della idoneità delle specifiche prescrizioni dettate dal piano (o dalla "vestizione" del vincolo) a integrare il presupposto per l'operatività di tali, ulteriori ipotesi di liberalizzazione. A tal riguardo occorre porre l'accento sull'aggettivo *specifiche* riferito nella norma alle *prescrizioni d'uso* condizionanti l'ulteriore liberalizzazione. Esso implica che tali prescrizioni debbano essere riferibili utilmente al tipo di intervento o di opera da realizzarsi, con riguardo anche alla peculiarità dell'ambito territoriale di riferimento, e che presentino un adeguato livello di dettaglio, utile ai fini della verifica del rispetto (o del mancato rispetto) delle caratteristiche architettoniche e morfo-tipologiche esistenti, che costituisce condizione di operatività dell'allegato A (o, in alternativa, dell'allegato B).

Riguardo alla questione di quale ente abbia la competenza o debba avere l'iniziativa per la definizione degli accordi e di quali siano le relative tempistiche, si osserva che, in assenza di specifiche disposizioni al riguardo nel regolamento, tali modalità e tempistiche sono demandate al generale criterio della leale collaborazione: l'iniziativa (e la proposta) potrà essere intrapresa (e presentata) sia dall'amministrazione regionale, sia da quella delegata (limitatamente alle proprie competenze territoriali), sia dalla Soprintendenza); la tempistica è rimessa alla condivisione tecnica sui contenuti, cui l'accordo evidentemente resta subordinato. Al riguardo le esigenze di coordinamento, al fine di garantire per quanto possibile omogeneità di indirizzo in ciascun territorio regionale, saranno se del caso curate da questa DG - anche attraverso i Segretariati regionali - con gli strumenti di indirizzo e coordinamento di competenza.

L'articolo in esame prevede, inoltre, ulteriori casi di esclusione dall'autorizzazione paesaggistica. L'operatività della norma è subordinata a un doppio presupposto, non ancora concretizzatosi, ossia alla previa definizione (articolo 6, comma 1), con decreto del Ministro, da adottarsi (termine non perentorio) entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento, previa intesa in sede di conferenza unificata, delle regole tecniche e di indirizzo di carattere generale relative alla struttura e ai contenuti precettivi degli accordi di collaborazione tra il Ministero, le singole regioni e gli enti locali di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 83 del 2014, e successive modificazioni; nonché alla successiva stipula, nel quadro di tali regole tecniche e indirizzi generali, degli specifici accordi (articolo 6, comma 2), predisposti d'intesa dal Ministero, dalla Regione interessata e dall'ANCI regionale, con il parere obbligatorio dell'Osservatorio nazionale del paesaggio che ne verifica la conformità al Codice, al regolamento e alle regole tecniche e di indirizzo di carattere generale di cui al comma 1, e sui quali il Ministro può altresì richiedere il parere del Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici.

Si è posto quindi il quesito di quale sia l'amministrazione cui spetta la verifica del rispetto delle prescrizioni (e se, in particolare, tale compito spetti agli Uffici tecnici comunali). La questione è stata già chiarita sopra, *sub* par. 2. Essa, peraltro, postula erroneamente una "separatezza" di competenze tra le due amministrazioni, quella statale e quella regionale (o territoriale subdelegata), che è estranea alla natura e alla *ratio* del procedimento di autorizzazione paesaggistica già nel suo modello generale di cui all'articolo 146 del Codice: in realtà la compartecipazione paritetica del Ministero e delle Regioni e degli enti territoriali delegati alla funzione di tutela paesaggistica, come disegnata dal Codice (articolo 5, comma 4), non implica una distribuzione di competenze diverse sui diversi aspetti e profili dei singoli procedimenti, ma una piena competenza di entrambe le amministrazioni, come già detto, su tutti i presupposti di fatto e in ordine a tutte le ragioni giuridiche della decisione amministrativa (sia essa preventiva, nel caso di autorizzazione paesaggistica semplificata, sia essa successiva, in caso di vigilanza e controllo sul territorio e di applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla Parte IV del Codice o di applicazione della procedura di accertamento di compatibilità paesaggistica, se ed in quanto ammissibile). La verifica del rispetto delle prescrizioni spetta - allo stesso modo - alla Regione, al Comune e alla Soprintendenza, nella leale collaborazione interistituzionale. La decisione conclusiva, in caso di dissenso, spetta alla Soprintendenza in tutti i casi in cui operi il regime del parere vincolante. Ciò significa che anche nel caso di intervento repressivo inteso a rilevare la necessità di un'autorizzazione paesaggistica semplificata in una fattispecie nella quale il soggetto privato abbia invece ritenuto sotto la sua responsabilità di procedere in regime libero, ipotizzando la riconducibilità dell'intervento entro una delle tipologie di cui all'allegato A, la decisione in ordine alla necessità o meno di tale autorizzazione paesaggistica spetta in ultima istanza alla Soprintendenza, che avrebbe dovuto esprimersi in quella sede con parere vincolante.

Quanto alla possibilità di pervenire a ulteriori liberalizzazioni tramite accordi tra Ministero e Regioni, si precisa che gli accordi non possono derogare al regolamento; possono prevedere esclusivamente modalità di collaborazione rafforzata tra Comune, Regione e Ministero per condividere scelte e metodologie, così da evitare per quanto possibile valutazioni difformi. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni, riconducibili al generale modello dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, sono particolarmente opportuni e andrebbero senz'altro favoriti, come è del resto necessario sia per la co-pianificazione, sia per la gestione delle procedure di co-decisione di cui

all'articolo 146. Ma tali accordi possono essere solo *secundum legem*, o, al limite, *praeter legem* (ossia possono andare a riempire lacune della legge e del regolamento), ma non possono mai essere *contra legem*, non possono cioè contravvenire a norme imperative, quali sono sicuramente quelle in esame: non è possibile che Comune e Ministero concordino la non applicazione del comma 1 dell'articolo 11; caso mai le due amministrazioni dovrebbero – e ciò sarebbe massimamente auspicabile – condividere criteri tecnici e valutazioni circa la riconducibilità o meno delle diverse tipologie di intervento all'interno dell'allegato A o dell'allegato B (anche prevedendo modalità di interlocuzione diretta e informale nei casi dubbi).

5. Dubbi circa l'identificazione della tipologia del vincolo paesaggistico, nell'ambito di quelle previste dall'articolo 136 del Codice.

Nella riunione del 27 aprile u.s. è emersa la questione critica (ulteriormente evidenziata in alcune note pervenute all'Ufficio Legislativo da parte di alcuni Comuni), dell'esatta identificazione della base e della natura giuridiche del vincolo paesaggistico provvedimentale allorquando (come accaduto non di rado nella prassi) il singolo decreto ministeriale abbia richiamato promiscuamente sia il numero 3) che il n. 4) dell'articolo 1 della legge n. 1497 del 1939 (attuali lettere *c*) e *d*) dell'articolo 136 del Codice), ponendosi, in tal caso, il conseguente dubbio circa quale regime di semplificazione applicare (se quello, più rigido, proprio dei complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici, o quello, più ampio, proprio delle bellezze panoramiche).

Su tale questione l'Ufficio Legislativo, nelle risposte ai Comuni di Robbiate del 26 aprile 2017 e di Terni del 9 maggio 2017, si è espresso fornendo chiarimenti per il caso di possibile cumulo e sovrapposizione dei due distinti titoli di tutela paesaggistica provvedimentale, rappresentando che la questione richiede un'analisi tecnica del dispositivo e della relazione storico-architettonica del provvedimento di apposizione del vincolo, rimessa alla Soprintendenza territorialmente competente, con la precisazione giuridica che, ove – come pure è possibile – i medesimi immobili e aree risultino ricompresi in entrambe le tipologie di vincolo, agli effetti dell'attuazione del nuovo d.P.R. n. 31 del 2017 non potrà che applicarsi, conseguentemente, il regime più restrittivo proprio della tipologia di cui alla lettera *c*) dell'art. 136, rispetto a quello proprio della tipologia di cui alla lettera *d*), pure per avventura concorrente sul medesimo bene.

Ove accada viceversa che il vincolo risulti formalmente giustificato con il solo richiamo della (attuale) lettera *d*) dell'articolo 136, mentre appaia fondato sulla considerazione motivazionale delle caratteristiche paesaggistiche che sono proprie della tipologia di cui alla lett. *c*), allora sarà necessario, se del caso, intervenire sul vincolo mediante un apposito procedimento di riforma diretto a integrarne la giustificazione (con espresso richiamo della lett. *c*), con le conseguenti prescrizioni). Appare invero molto difficile pervenire in via interpretativa a riclassificare il vincolo al fine di considerarlo apposto anche ai sensi della lett. *c*): se, da un lato, è vero che la giurisprudenza prevalente esclude l'effetto invalidante del vizio formale di incompleta enunciazione delle norme giuridiche poste a base del provvedimento, è altresì vero che, al fine di consentire una siffatta interpretazione estensiva, occorre nel contempo che risulti inequivocabilmente dalla motivazione e dal dispositivo dell'atto stesso la volontà dell'Amministrazione di fare uso anche

dello specifico potere (nel caso, quello riferito alla lett. *c*) non espressamente richiamato nel preambolo giustificativo del provvedimento.

6. La nozione di *interesse storico-architettonico* o *storico-testimoniale*.

Un altro profilo particolarmente complesso e importante che esige primi, urgenti indirizzi applicativi attiene alla individuazione - nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ex articolo 136, lett. *c) (complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici)* - degli specifici immobili privi *di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale*, inclusi, per l'assenza di tale interesse, nella liberalizzazione, in deroga alla regola generale, propria dei suddetti complessi di immobili vincolati ex lettera *c*) citata, che li esclude dall'applicabilità di molte delle tipologie elencate nell'allegato A (e dalla ivi prevista "liberalizzazione").

Al riguardo deve innanzitutto chiarirsi che non è condivisibile la tesi secondo la quale, all'interno dei perimetri dei vincoli di cui alla lettera *c*) dell'articolo 136 del Codice, rivestirebbero il suddetto interesse solo gli immobili sottoposti a tutela così detta "monumentale" (ossia quelli sottoposti a tutela storica, artistica, architettonica, ai sensi della Parte II del Codice, già legge n. 1089 del 1939). L'erroneità di tale tesi è evidente: essa svuoterebbe di senso e di contenuto la particolare attenzione e cura, osservate dal regolamento, nell'assicurare un grado di tutela rafforzato ai complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici, finendo per sottrarre alla liberalizzazione i soli edifici già vincolati ad altro titolo e comunque soggetti alla previa autorizzazione di cui agli artt. 21 ss. del Codice.

Ciò premesso, con riguardo alla questione di come si possano identificare i singoli immobili privi di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, si ritiene che a detta identificazione non si possa che pervenire sulla base di considerazioni generali, valide su tutto il territorio nazionale, per due ordini di motivi:

il primo: sono molti e ricorrenti i casi in cui l'oggetto dei provvedimenti di tutela ex articolo 136 lett. *c*) è costituito da ambiti territoriali vasti e variegati, affatto coincidenti con un centro o nucleo storico (uno o più nuclei o centri storici possono semmai ricadervi), senza quindi che la declaratoria di vincolo contenga specifiche indicazioni utili, o comunque sufficientemente dettagliate, all'individuazione di caratteri distintivi atti a riconoscere il requisito di storicità ad un edificio piuttosto che ad un altro;

il secondo, ma principale e dirimente motivo, risiede nel fatto che, anche qualora il vincolo riguardi esclusivamente un centro o nucleo storico, ed anche qualora contenga eventuali espressi riferimenti a taluni caratteri storico-architettonici particolarmente distintivi dell'edilizia storica in esso ricompresa (sotto il profilo stilistico e/o in quanto pertinenti una fase di sviluppo dell'abitato eventualmente più significativa e/o riconoscibile di altre), detta edilizia non può che essere comunque considerata nella sua completa e stratificata vicenda costitutiva (che è poi del resto la cifra e la condizione di tutti gli insediamenti di antica fondazione), e dunque nella integrale sua consistenza fisica, senza operare alcuna selezione di un edificio dall'altro sulla base di considerazioni stilistiche o cronologiche, o tanto meno distinzioni tra edilizia 'monumentale' ed edilizia minuta, nell'ormai da tempo acquisita consapevolezza delle inscindibili e complesse

interrelazioni intercorrenti tra tutti gli elementi costitutivi del 'centro storico', inteso quale esito unitario e 'corale' di una plurisecolare e stratificata vicenda umana.

Ciò del resto è insito nello stesso concetto di "valore storico-testimoniale", e vale in definitiva per il paesaggio *tout-court*, sicché le stesse considerazioni possono essere svolte per l'edilizia rurale tradizionale e per gli immobili 'isolati' e 'sparsi' che ricadano nel perimetro dell'ambito territoriale sottoposto a tutela ai sensi del più volte richiamato articolo 136, comma 1, lettera *c*), del Codice.

La questione è dunque quella di individuare criteri atti a definire il carattere di "storicità" (o avvenuta "storicizzazione") del patrimonio architettonico-edilizio in questione, nel senso ampio e complessivo appena indicato.

Premesso che qualsiasi categorizzazione/periodizzazione storica ha carattere inevitabilmente convenzionale e astratto, oltre che relativo e provvisorio, e contiene in sé possibili aspetti ed elementi di incompleta considerazione di tutte le possibili sfaccettature della concreta realtà fenomenica, si ritiene che ragionevolmente possa essere assunto a riferimento l'orientamento storico-critico - sul quale sembra potersi registrare un'ampia convergenza di posizioni, e al quale lo stesso MiBACT ha in definitiva aderito (si veda ad esempio la ricerca promossa dalla allora DARC, con il concorso di varie Università, sulle "architetture italiane del secondo Novecento", identificate quali architetture realizzate in Italia a partire dal 1945) - che individua nell'inizio del secondo dopoguerra, e dunque convenzionalmente nel 1945, la soglia cronologica a partire dalla quale può essere individuato il carattere 'contemporaneo' del patrimonio architettonico ed edilizio nazionale (anche categorizzabile, secondo una nomenclatura anch'essa diffusa, quale "patrimonio del secondo Novecento"): ciò - fondatamente - sulla base della considerazione dell'indubbia cesura, sia sotto il profilo delle tecnologie costruttive che (e, forse, soprattutto) dei linguaggi architettonici, rinvenibile nella produzione edilizia successiva alla data suddetta.

Può assumersi dunque che, affinché possa essere applicata l'esenzione dall'obbligo di acquisire la preventiva autorizzazione paesaggistica per gli interventi di cui ai punti dell'allegato A indicati in premessa, detti interventi debbano riguardare edifici la cui data di costruzione sia successiva al 31 dicembre 1945.

Siffatto riferimento cronologico appare peraltro in linea con il cautelare limite dei settanta anni fissato nella Parte II del Codice per il riconoscimento dell'interesse culturale di edifici di proprietà pubblica.

In considerazione del fatto che non pochi centri e nuclei storici italiani contengono, al loro interno, sostituzioni edilizie anche incongrue effettuate a partire dal secondo dopoguerra, va da sé - senza qui affrontare la questione fin troppo dibattuta dell'inserimento di architetture contemporanee, anche "d'autore", negli antichi contesti urbani, ma ribadendo l'assoluta rilevanza di una attenta valutazione dei rapporti che esse instaurano con essi - non può che restare ferma l'opportunità che vengano definite, qualora non contenute nelle norme di gestione del vincolo o nei Piani paesaggistici, opportuni criteri di regolamentazione degli interventi esentati dall'autorizzazione paesaggistica che riguardino detti immobili, onde assicurare la coerenza e la compatibilità degli interventi medesimi, ancorché di lieve entità, con il contesto di riferimento.

In ogni caso occorre sottolineare la necessità di partire, nella interpretazione applicativa del vincolo, dal dispositivo e dalla relazione illustrativa del provvedimento ex lett. *c*), per come effettivamente apposto, atteso che, in nessun caso, l'indagine relativa alla verifica della presenza o assenza nel singolo edificio delle caratteristiche di che trattasi può tradursi in una sorta di surrettizia

interpretazione manipolativa, ampliativa o restrittiva, dei contenuti dell'originario vincolo (vincolo che, se del caso, potrà sempre essere riformulato, con apposito procedimento di secondo grado ex artt. 137 e segg. e 141-*bis* del codice ove, nell'atto pratico dello svolgimento dei suddetti accertamenti, emergessero carenze e incompletezze del vincolo originario o si dovesse comunque ritenere necessario intervenire per aggiornarne la portata e i contenuti).

Circa il modo in cui il Ministero debba contestare eventuali attribuzioni non condivise sull'assenza di interesse storico-testimoniale, si rinvia a quanto già evidenziato *supra*, *passim*, ossia alla considerazione che le funzioni di vigilanza e controllo sul territorio, nonché di repressione degli abusi spettano paritariamente a tutte le amministrazioni aventi competenza di tutela paesaggistica, né più né meno di quanto avviene ed è sempre avvenuto applicando prima l'articolo 82 del d.P.R. n. 616 del 1985, poi il d.lgs. n. 490 del 1999, quindi l'articolo 159 del Codice e, infine, a partire dal 2010, l'art. 146 (nonché l'articolo 155 in tema di vigilanza) dello stesso Codice. Conseguentemente, come un qualsiasi altro abuso, nel caso di ritenuta (in autoresponsabilità, da parte del privato proprietario, possessore o detentore dell'immobile) assenza, nello specifico edificio, dell'interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, interesse invece, ad avviso della Soprintendenza, sussistente, l'amministrazione – direttamente la stessa Soprintendenza, o tramite il Comune – potrà e dovrà agire ex articoli 167 e 181 irrogando le sanzioni del caso, con i soli limiti di cui all'articolo 17 del regolamento n. 31 del 2017 (che implica non già una deroga alle condizioni e ai limiti imposti dal comma 4 all'ammissibilità dell'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica, ma impone solo un dovere di motivazione aggravata sulle ragioni che dovessero imporre il ripristino dello *status quo ante* in luogo della sola sanzione pecuniaria). L'ipotesi, pure possibile, di dissenso tra la Soprintendenza e l'ente territoriale in ordine alla sussistenza o insussistenza, nel singolo edificio, del predetto interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, troverà la comune soluzione propria di tutti gli innumerevoli casi in cui si abbiano diverse opinioni tra gli enti co-decidenti: come detto sopra, se vige, in quel territorio, il parere vincolante, l'ultima parola spetta al Soprintendente. Il privato, naturalmente, potrà attivare tutti i rimedi amministrativi e giurisdizionali approntati a sua tutela dall'ordinamento giuridico.

7. Articolo 5 – Prevalenza dell'autorizzazione paesaggistica su eventuali prescrizioni contenute nei regolamenti edilizi e urbanistici locali.

L'articolo 5 (*Disposizioni specificative degli interventi*) prevede che i piani paesaggistici di cui agli articoli 135 e 143 del Codice possono dettare direttive o disposizioni per la specificazione, ad opera degli strumenti urbanistici locali, in sede di adeguamento ai piani paesaggistici stessi, delle corrette metodologie di realizzazione degli interventi di cui all'allegato "A" al regolamento. Nel corso del dibattito del 27 aprile u.s. sono stati chiesti chiarimenti in merito all'esatto significato della disposizione in esame, in particolare sulla possibilità di un eventuale rapporto di prevalenza tra il regolamento e i contenuti prescrittivi degli strumenti urbanistici locali.

La norma in esame va letta anche in combinato disposto con l'articolo 14 (*Prevalenza del regolamento di delegificazione e rapporti con gli strumenti di pianificazione*), comma 1, ultimo periodo, del regolamento, secondo il quale «*Sono fatte salve le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici dettate ai sensi degli articoli 140, 141 e 143, comma 1, lettere b), c) e d), del Codice*».

L'articolo 5 intende affermare che la previsione delle modalità di realizzazione degli interventi, quali condizioni per la liberalizzazione o la sottoposizione all'autorizzazione paesaggistica semplificata, indicate per ciascuna voce degli allegati, non preclude la possibilità di divieti e di limiti sostanziali alla realizzabilità di taluni interventi in determinate aree territoriali che siano stabiliti in sede di "vestizione" dei vincoli o dal piano paesaggistico, ovvero dagli strumenti urbanistici locali, ivi inclusa la previsione di zone a tutela integrale. I soggetti, pertanto, non vantano sempre e comunque un diritto soggettivo pieno a realizzare senz'altro gli interventi elencati nell'allegato A, dovendo invece considerarsi fermi gli eventuali divieti di realizzazione di tali (o di altri) interventi, divieti imposti per determinate aree o per specifici immobili dal piano paesaggistico (o dalle regole d'uso eventualmente contenute nel singolo provvedimento di vincolo). La così detta "liberalizzazione", introdotta dall'allegato A, infatti, ha natura solo formale e procedurale, esclude, cioè, la necessità della previa autorizzazione, ma non comporta una "liberalizzazione" del regime sostanziale degli interventi: ragion per cui il piano paesaggistico, ma anche lo strumento urbanistico, possono senz'altro dettare prescrizioni di inedificabilità assoluta in determinate aree, a fronte delle quali neanche gli interventi previsti dall'allegato A siano consentibili. Si tratta di un'ipotesi remota, perché, di regola, anche nelle aree di inedificabilità assoluta gli interventi di manutenzione e di conservazione sono in genere consentiti. Tuttavia, esiste anche questa astratta possibilità, ed esistono invero nell'allegato A anche alcuni interventi che trascendono la mera manutenzione/conservazione. Così come resta senz'altro possibile imporre limiti e divieti ulteriori (ad es., divieto di innalzare le recinzioni) o prevedere prescrizioni realizzative aggiuntive (ad es., imporre determinati materiali e tecniche realizzative per il rifacimento dei muretti di contenimento) attraverso i suddetti strumenti pianificatori, che restano validi e invalicabili nonostante la tipologia di intervento risulti tra quelle "liberalizzate" dall'allegato A. L'unica cosa che i piani paesaggistici e urbanistici non possono fare "contro" il regolamento è reintrodurre la formalità procedurale dell'assoggettamento a previa autorizzazione paesaggistica di interventi inclusi nell'allegato A.

8. Articolo 11 - Termini procedurali

Come già evidenziato nel corso della giornata informativa del 27 aprile scorso, si conferma che i termini intermedi (articolo 11, comma 7, con particolare riferimento alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda) non sono perentori. Perentorio – con effetto di consumazione del potere per silenzio-assenso – è solo il termine finale di venti giorni dato al Soprintendente; una comunicazione di motivi ostativi "tardiva", intervenuta, ad esempio, il quindicesimo giorno successivo alla ricezione della proposta di accoglimento comunale, non determinerà in alcun modo l'illegittimità del parere conclusivo negativo, che dovrà però comunque intervenire nel breve, residuo, termine successivo alla ricezione delle controdeduzioni del privato (atteso che, come criticamente rilevato nel corso della riunione del 27 aprile 2017, non si è riusciti, in sede di elaborazione del nuovo regolamento, a correggere l'errore già contenuto nel regolamento del 2010 che, come effetto conseguente alla comunicazione dei motivi ostativi, prevede la sola sospensione del termine del procedimento e non la sua interruzione, come è regola generale ai sensi dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990).

Quanto alla rilevata insufficienza del termine di 10 giorni per la formulazione del preavviso di diniego, si precisa quanto segue, riprendendo quanto già anticipato nel corso della giornata informativa del 27 aprile scorso.

In base al comma 7 dell'articolo 11, la Soprintendenza, a seguito del ricevimento della proposta di accoglimento dell'istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata, comunica per via telematica al richiedente, entro il termine di dieci giorni, i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza e della proposta, indicando, contestualmente e ove possibile, le eventuali modifiche indispensabili per la valutazione positiva del progetto affinché lo stesso risulti compatibile con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento. Il richiedente ha quindici giorni di tempo per la riproposizione del progetto. Tale intervallo di tempo sospende i termini del procedimento. La critica al descritto ordine procedurale riguarda l'eccessiva esiguità dei termini concessi alla Soprintendenza in caso di valutazione negativa della proposta, sia in ragione della ingiustificata previsione della sola sospensione – e non dell'interruzione – del termine del procedimento, sia alla luce di una consolidata giurisprudenza che insiste nel pretendere una completa disamina dei motivi di diniego già nella fase interlocutoria e intermedia di tale adempimento.

Orbene, riguardo alla oggettiva erroneità della previsione della sola sospensione (in luogo dell'interruzione) del termine si è già detto sopra, a poco rilevando in concreto la giustificazione, sotto questo profilo, che tale era già la previsione contenuta nel previgente d.P.R. n. 139 del 2010. Riguardo alla richiamata giurisprudenza formatasi sull'istituto del preavviso di diniego, che di fatto condurrebbe a effetti "restrittivi" del termine, essa va perimetrata e circostanziata e non può farsene derivare l'effetto di ridurre il provvedimento finale a una mera copia di quello ipotizzato nella comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990: il così detto "dialogo – o dibattito – procedimentale", introdotto da tale disposizione, che richiama dichiaratamente una sorta di "processualizzazione" del procedimento (che viene sempre più a essere modellato sul contraddittorio processuale) postula, infatti, pena la sua inutilità, che gli esiti di tale dibattito o dialogo siano "aperti" e non predefiniti dalla comunicazione intermedia ostativa fatta dall'amministrazione. Si tratta infatti di una fase interlocutoria del procedimento, aperta a sviluppi successivi, non necessariamente favorevoli alla parte richiedente. L'unico limite imposto all'amministrazione dalla citata giurisprudenza consiste nel divieto di introdurre "a sorpresa", nel provvedimento negativo finale, fatti e valutazioni del tutto nuovi e in nessun modo prefigurati o presi in considerazione nella fase del 10-*bis*, ma nulla vieta – e, anzi, la legge senz'altro consente – di integrare, sviluppare, ampliare e approfondire, nel provvedimento finale, spunti, elementi valutativi e riflessioni solo accennati o ipotizzati nella fase interlocutoria della comunicazione anticipata dei motivi ostativi, e ciò anche nel doveroso raccordo motivazionale con le eventuali controdeduzioni presentate dal privato. La comunicazione dei motivi ostativi, dunque, ben può intervenire sulla base di una prima delibazione anche sommaria della pratica, purché siano individuati almeno in linea di massima i "temi", i profili, gli aspetti di criticità sui quali dover affinare l'indagine. Neppure può ritenersi in astratto vietato addurre fatti o valutazioni nuovi conosciuti o resi conoscibili solo a seguito del dialogo procedimentale con il privato richiedente, con il solo onere di dover esplicitare tale circostanza nella motivazione del provvedimento finale. Non è dunque del tutto vero che il tempo di esame della pratica, da parte della Soprintendenza, si riduca ai soli dieci giorni della fase ex art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990. Non deve poi

sottacersi il fatto che, nel complessivo procedimento, la Soprintendenza deve esprimersi su una pratica già istruita dal Comune e corredata da una proposta di provvedimento (favorevole). È evidente che il buon esito di questa procedura dipenderà molto dalla reale leale collaborazione interistituzionale tra Soprintendenze e Comuni (enti preposti alla gestione del vincolo paesaggistico). Si deve altresì osservare, infine, che la comunicazione dei motivi ostativi, nella procedura semplificata per gli interventi di "lieve entità", reca una sottolineatura significativa sul profilo della propositività di tale potenziale diniego, nel senso che, di regola, in specie allorquando si tratti di interventi manutentivi, conservativi, di risanamento conservativo, di miglioramento antisismico, di efficientamento ambientale ed energetico, l'amministrazione non dovrebbe mai opporre un diniego assoluto, ma dovrebbe di regola indicare possibili soluzioni di compatibilizzazione degli interventi con i valori paesaggistici protetti. In tale contesto, la maggior parte delle pratiche per le quali si potranno avere comunicazioni di motivi ostativi, dovrebbero, dopo la sospensione del termine, risolversi positivamente, con l'auspicabile accoglimento, da parte del privato, delle indicazioni propositive di miglioramento progettuale da parte della Soprintendenza, di talché, in tutte queste ipotesi, il problema sollevato non dovrebbe porsi affatto (o, almeno, dovrebbe circoscriversi al modo della mitigazione e compatibilizzazione paesaggistica dell'intervento e non riguardare il divieto assoluto di realizzazione dell'intervento stesso).

Se poi la Soprintendenza dovesse ritenere che determinate aree o determinati complessi di immobili (nuclei e centri storici) debbano essere esclusi in radice da talune tipologie di interventi (ad es., l'installazione di climatizzatori con apparati esterni), allora sarà corretto e necessario, anche per garantire trasparenza e partecipazione democratica alle regole di tutela, avviare gli appositi procedimenti previsti dall'articolo 141-*bis* del Codice di "vestizione" dei vincoli, fare un'adeguata istruttoria, spiegare ai soggetti controinteressati, con adeguata motivazione, le ragioni imperative di tale divieto, accettandone il contraddittorio e gli eventuali (fisiologici) contenziosi giurisdizionali che potrebbero seguire, e dare certezza e chiarezza di regole *a priori* per tutti i cittadini coinvolti, in linea generale, scongiurando l'incertezza e la inevitabile variabilità, suscettibile di essere opinabile, dei singoli dinieghi provvedimentali. In tale direzione occorre muovere verso una forma di tutela "in positivo", incentrata sulla definizione preventiva di regole d'uso compatibili, e non su una tutela incentrata sull'eventuale diniego da opporre sulla singola domanda di autorizzazione, perché "incompatibile". In proposito la DG e l'Ufficio legislativo sono impegnati a fornire a breve, con separata circolare, indicazioni operative sul procedimento di cui all'art. 141-*bis* del Codice ("art. 141-*bis* - *Integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico*. 1. *Il Ministero e le regioni provvedono ad integrare le dichiarazioni di notevole interesse pubblico rispettivamente adottate con la specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2*. 2. *Qualora le regioni non provvedano alle integrazioni di loro competenza entro il 31 dicembre 2009, il Ministero provvede in via sostitutiva. La procedura di sostituzione è avviata dalla soprintendenza ed il provvedimento finale è adottato dal Ministero, sentito il competente Comitato tecnico-scientifico*. 3. *I provvedimenti integrativi adottati ai sensi dei commi 1 e 2 producono gli effetti previsti dal secondo periodo del comma 2 dell'articolo 140 e sono sottoposti al regime di pubblicità stabilito dai commi 3 e 4 del medesimo articolo*"), anche al fine di accelerarne e semplificarne le modalità procedurali attuative.

Sotto questo profilo occorre evidenziare come talune preoccupazioni emerse nel dibattito del 27 aprile 2017 e rappresentate nelle interlocuzioni successive, secondo le quali, ad esempio, *la norma*

liberalizza varie categorie di interventi definiti dall'all. A per l'edilizia di valore storico testimoniale in aree non sottoposte a tutela ex art. 136, c. 1, lett. c), permettendo trasformazioni di lieve entità su tutta l'edilizia di interesse storico architettonico e storico — testimoniale non soggetta alle disposizioni di cui alla parte II del Codice, ricadente però all'interno delle aree tutelate ope legis, con il rischio di un'incontrollata trasformazione di tipologie rurali storiche, appaiono risolvibili mediante una corretta utilizzazione degli strumenti integrativi dei vincoli esistenti, già messi a disposizione del codice (definizione di una apposita disciplina, anche limitativa in sede di "vestizione" dei vincoli, sempre che tali limitazioni sostanziali risultino tecnicamente ragionevoli e proporzionate), oltre che alla luce di quanto in seguito osservato con riguardo alle voci A2 e A3.

Più in generale, la ristrettezza dei termini interni del procedimento è frutto della struttura codecisoria del procedimento di autorizzazione paesaggistica in sé considerato: dovendo dividere il termine dimidiato tra le due autorità codecidenti, è risultato inevitabile definire termini intermedi molto ravvicinati (per quanto concerne il termine perentorio di venti giorni assegnato al Soprintendete e la questione della comunicazione "tardiva" degli eventuali motivi ostativi si richiama quanto osservato all'inizio del presente paragrafo) .

Al fine di agevolare nei tempi previsti la definizione delle procedure autorizzatorie in oggetto, il regolamento, nell'articolo 12, riproduce pressoché identicamente la previsione contenuta nel precedente d.P.R. 139 del 2010 rinviando all'autonomia organizzativa degli uffici periferici, nella direzione di favorire la creazione, anche in via informale, di percorsi distinti di trattazione delle pratiche, tali da evidenziare quelle "semplificate" in modo da consentire, per esse, una maggiore speditezza di trattazione, con contestuale effetto di evidenziazione delle pratiche più impegnative, relative a progetti di interventi di maggiore impatto paesaggistico.

Quanto alla richiesta relativa a quale sia il termine da rispettare, qualora il regolamento preveda termini diversi da quelli previsti dalla legge 241 del 1991, si precisa che prevale il termine previsto dalla norma speciale (e, dunque, quello proprio del regolamento del 2017). Quanto, invece, alle modalità di computo dei giorni (se cioè sia possibile considerare il termine assegnato al Soprintendente come riferibile ai soli giorni lavorativi) si rinvia alla regola generale dettata dall'articolo 2962 del codice civile.

Altra richiesta di chiarimento è relativa alla decorrenza del termine per l'adozione del provvedimento di diniego. Al riguardo si chiarisce che il termine di conclusione del procedimento decorre dal ricevimento della pratica dall'amministrazione (Regione, Comune, ente parco, *etc.*) procedente. Il diniego "propositivo" - ossia la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento "condizionata" - sospende, non interrompe il termine, come enunciato dal comma 7 e già sopra rilevato.

Nel caso, pure affrontato, in cui il progetto sia variato a seguito delle indicazioni comunicate dalla Soprintendenza, consumato il termine di sospensione a seguito della comunicazione dei motivi ostativi, ricevuto il progetto adeguato, la Soprintendenza lo dovrà ritrasmettere al Comune con parere vincolante di accoglimento (incluse le condizioni, soddisfatte dal privato, apposte in sede di comunicazione di motivi ostativi con condizioni "propositive").

9. Articolo 11. -Questioni concernenti il procedimento autorizzatorio.

9.1. Verifica preliminare della qualificazione tecnico-giuridica dell'istanza – Obbligo di fornire indicazioni al richiedente circa la tipologia di procedimento cui l'intervento è sottoposto.

La verifica preliminare è sempre obbligatoria. Il privato ha diritto di ottenere l'archiviazione della pratica e la comunicazione che l'intervento o l'opera ricadono in regime libero, in applicazione dell'allegato A, se effettivamente tale è la valutazione degli uffici. Se il privato, pur potendo, in tesi, ritenere che l'intervento ricada nell'allegato A, abbia chiesto comunque, per prudenza, l'autorizzazione paesaggistica semplificata, è poco probabile che abbia intenzione di iniziare comunque i lavori prima di una pronuncia dell'amministrazione. Non sono previste sanzioni specifiche per l'amministrazione e il funzionario che non applichi il comma 1 dell'articolo 11, ma potrebbero trovare applicazione i titoli comuni di responsabilità disciplinare. Per il privato che realizzi interventi privi di autorizzazione ritenendo (anche se in buona fede) che si trattasse di interventi liberi, trova applicazione la previsione dell'art. 17 del regolamento.

Quanto all'obbligatorietà o meno per l'ente procedente - Regione o ente sub-delegato - di indicare (nella proposta di trasmissione della pratica per il parere vincolante della Soprintendenza) se l'istanza del privato sia rivolta a ottenere l'autorizzazione semplificata o ordinaria, si precisa che sussiste tale obbligo in capo all'ente procedente, che deve naturalmente indicare, nel trasmettere la pratica e dovendo formulare una proposta alla Soprintendenza, se si tratta di procedura di autorizzazione ordinaria o semplificata. La Soprintendenza può dissentire e applicare la procedura ordinaria in luogo di quella semplificata, provvedendo a comunicarlo al Comune e alla stessa parte istante (alla stessa stregua di una comunicazione di motivo ostativo, ex articolo 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, quale ostativo sulla procedura, non sull'esito nel merito della domanda, con la conseguenza che la procedura dovrà ripartire *ex novo*, con la documentazione appropriata prevista dal regime ordinario di cui all'articolo 146). In linea generale, la pratica, già istruita dall'ente territoriale e corredata di una motivata proposta di accoglimento (anche parziale, con prescrizioni) o di diniego, dovrebbe essere completa in ogni sua parte, *in primis*, dunque, quanto alla giustificazione del potere esercitato, ossia riguardo alle norme della cui applicazione si tratta (e, dunque, al tipo di procedimento). Tuttavia è da escludere ogni superfluo formalismo in questa materia, anche in linea con la massima comune secondo cui l'erronea indicazione, negli atti amministrativi, della norma di legge pertinente non costituisce di per sé un vizio invalidante che determina l'illegittimità della procedura. Nei casi più complessi e delicati potranno dunque essere richiesti chiarimenti, ma, in ogni caso, deve accordarsi prevalenza alla sostanza sulla forma e la Soprintendenza deve senz'altro applicare la procedura ritenuta appropriata per il singolo caso trattato. Come si è avuto modo di evidenziare nel corso della riunione del 27 aprile, anche con riferimento all'articolo 12 del regolamento recante misure organizzatorie, sarebbe auspicabile che le Soprintendenze condividessero, per quanto possibile, con i Comuni del territorio (e con gli altri enti delegati) modalità di trasmissione e di "tracciamento" dei fascicoli (cartacei e/o informatici) relativi alla "lieve entità", al fine di favorirne una più semplice e spedita trattazione. Si segnala, peraltro, che

sotto questo profilo il nuovo regolamento non ha introdotto novità rilevanti rispetto a quello del 2010, sicché si ritiene comunque legittima la prassi osservata negli ultimi anni (salvo ogni possibile affinamento e miglioramento).

La responsabilità del silenzio-assenso si imputa all'amministrazione cui si riferisce il termine inutilmente decorso. Le controversie sulla formazione o meno del silenzio-assenso in ultima istanza potranno essere risolte in sede giurisdizionale, su ricorso del privato che assume di avere maturato il titolo, nel caso in cui l'amministrazione neghi tale effetto.

9.2 (Articolo 11, comma 2) - Conferenza di servizi.

Sui casi in cui debba farsi applicazione della conferenza di servizi, si rinvia all'esaustiva trattazione contenuta nella relazione illustrativa allegata al regolamento per l'approvazione dello stesso da parte del Consiglio dei Ministri (preliminare e definitiva). In sintesi: la conferenza di servizi, anche nella forma semplificata (asincrona), dovrà essere indetta solo nel caso in cui, oltre al titolo paesaggistico semplificato) e a quello edilizio, vi sia la necessità di acquisire un terzo titolo abilitativo per la realizzazione dell'intervento. Se vi sono solo i titoli edilizio e paesaggistico, la conferenza di servizi non è obbligatoria e deve seguirsi la procedura ordinaria descritta dall'art. 11 (come reso esplicito dal tenore letterale del comma 4 dell'articolo 11: « *Ove non trovi applicazione il comma 2, si applicano le disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 7*»).

Le norme e i tempi della conferenza di servizi sono in primo luogo quelli stabiliti in generale dalla legge (artt. 14 ss. della legge n. 241 del 1990), secondo la tempistica e gli ordini del giorno definiti dalle amministrazioni partecipanti (di regola nella prima riunione, con riferimento, ovviamente alla conferenza di servizi vera e propria, ossia a quella così detta sincrona o simultanea). Il dimezzamento dei tempi è riferito ai termini previsti dalla legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 124 del 2015, non a quelli, già molto ristretti, del regolamento n. 31 del 2017.

9.3 (Articolo 11, comma 3) – Valutazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento.

Alcuni uffici periferici hanno chiesto quale fosse l'esatto significato da attribuire all'avverbio "*eventualmente*" contenuto nel comma 3 dell'articolo 11 («*L'amministrazione procedente valuta la conformità dell'intervento o dell'opera alle prescrizioni d'uso, ove presenti, contenute nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico, anche solo adottato, ai sensi del Codice, nonché,* eventualmente, *la sua compatibilità con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento*»). Si precisa al riguardo che l'uso dell'avverbio "eventualmente" intende significare che la valutazione di compatibilità dovrà avvenire solo nel caso in cui non sussistano prescrizioni d'uso nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico, tali da vincolare il giudizio dell'amministrazione a un mero accertamento di conformità.

9.4 (Articolo 11, comma 5) – Possibilità per la Soprintendenza di richiedere documentazione integrativa.

L'articolo 11, comma 5, prevede che l'amministrazione procedente richiede all'interessato, ove occorrano, in un'unica volta, entro dieci giorni dal ricevimento dell'istanza, gli ulteriori documenti e chiarimenti strettamente indispensabili, che sono inviati in via telematica entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della richiesta. Il procedimento resta sospeso fino alla scadenza del termine assegnato o alla ricezione della documentazione integrativa richiesta. Decorso inutilmente il termine assegnato, l'istanza è dichiarata improcedibile. Il chiarimento richiesto è relativo alla possibilità che analoga facoltà sia attribuita anche al Soprintendente in mancanza di una precisa disposizione in tal senso. Si chiarisce al riguardo che una nuova (o una prima) richiesta di integrazioni documentali e di chiarimenti formulata dalla Soprintendenza, costituisce una possibilità sempre riaffermata dalla giurisprudenza e da ritenersi implicita nel potere di co-decisione e nel principio del dovere di soccorso istruttorio (Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 2011, n. 6032). Tale possibilità deve pertanto senz'altro ammettersi, come passaggio intermedio ulteriore, che naturalmente sospenderà il termine di venti giorni a tale organo assegnato per l'espressione del previsto parere.

Nel caso in cui l'ente procedente (Regione o ente sub-delegato) adotti atti favorevoli privi di motivazione – ossia trasmetta gli atti alla Soprintendenza senza una motivata proposta – sussiste il potere/dovere della Soprintendenza di richiedere integrazioni all'ente stesso, con sospensione dei termini. Non sembra possibile, invece, in un caso del genere, concludere il procedimento con una pronuncia di improcedibilità, che si tradurrebbe in una ingiusta lesione per il privato richiedente a fronte di una carenza imputabile al Comune (o altra autorità delegata).

9.5 (Articolo 11, comma 6) – Assenza di compatibilità paesaggistica – pareri contrastanti tra Comune e Soprintendenza

Gli uffici periferici hanno evidenziato la necessità di un chiarimento relativamente al comma 6 dell'art. 11, che prevede che l'autorità procedente, in caso di esito negativo della valutazione di compatibilità paesaggistica dell'intervento, debba darne comunicazione all'interessato entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta, comunicando contestualmente i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza e le modifiche indispensabili affinché sia formulata la proposta di accoglimento. In particolare, si è posto il quesito di quale debba essere il rimedio nel caso in cui la proposta di modifica progettuale ipotizzata dal Comune in sede di comunicazione dei motivi ostativi non sia condivisa dalla Soprintendenza. A termini di legge nulla impedisce alla Soprintendenza di esternare, nella sede propria del parere, il proprio avviso negativo sulle condizioni apposte dal Comune. In caso di parere vincolante, l'avviso della Soprintendenza prevale su quello comunale. Al riguardo appare tuttavia opportuno che siano stabilite adeguate forme di condivisione e di coinvolgimento anticipato della Soprintendenza, da parte del Comune, allorquando intenda fornire indicazioni su possibili modifiche del progetto al fine di renderlo autorizzabile. Al netto della inevitabile variabilità ed eterogeneità dei casi

concreti che si presentano nella pratica, dovrebbe essere possibile definire, con ciascun Comune, progressivamente, una sorta di elenco delle possibili migliorie progettuali riferite alle tipologie di interventi elencati nell'allegato B sulle quali possa di massima esservi una condivisione tra gli enti procedenti. Tali regole tecniche ben potrebbero essere elevate a livello più generale per aree vaste ed essere infine condivise anche con la Regione, al fine di semplificare l'attività amministrativa, garantire uniformità e non disparità di trattamento sul territorio, dare certezza di orientamento ai privati e ai tecnici nella elaborazione dei progetti degli interventi. Tali regole tecniche, che ben potrebbero essere incorporate nel piano paesaggistico o nelle prescrizioni d'uso nella "vestizione" dei vincoli, potranno comunque essere sperimentate sul territorio nei singoli Comuni disponibili, così da formare progressivamente materiale istruttorio per gli strumenti pianificatori. È al riguardo sufficiente lo strumento dell'accordo ex art. 15 della legge n. 241 del 1990, che si pone, in un caso del genere, sicuramente come accordo *secundum legem*, poiché in più parti (art. 4, art. 5, art. 13, *passim* negli allegati A e B) il regolamento postula tali regole tecniche e rinvia dinamicamente ad esse.

Appare poi improbabile la possibilità - pure prospettata nelle interlocuzioni con gli Uffici periferici - che il progetto variato non sia più conforme alle discipline urbanistiche e edilizie vigente nel Comune competente. Appare invero improbabile che la Soprintendenza possa suggerire al privato, nel dare la comunicazione "propositiva" dei motivi ostativi, una modifica progettuale non conforme agli strumenti urbanistici comunali. In ogni caso è evidente che la Soprintendenza non può dare prescrizioni che contrastino con gli strumenti urbanistici comunali. Per superare gli strumenti urbanistici comunali occorre la "vestizione" dei vincoli o il piano paesaggistico.

9.6 Art. 11, comma 8

La norma prevede che il parere del Soprintendente sia obbligatorio e non vincolante qualora l'area interessata dall'intervento di lieve entità sia assoggettata a specifiche prescrizioni d'uso nel piano paesaggistico approvato ai sensi del Codice o nel provvedimento di imposizione del vincolo o negli atti di integrazione del contenuto precettivo del vincolo stesso adottati ai seni dell'art. 141 bis del Codice.

Già presente nel DLgs 139/2010, la norma - ai fini della dequotazione del parere del soprintendente da vincolante a solo obbligatorio - stabilisce dunque, con riguardo agli interventi di lieve entità, un regime "semplificato" rispetto a quello operante per gli interventi soggetti ad autorizzazione paesaggistica ordinaria, per i quali è invece prevista, oltre all'avvenuta approvazione del piano paesaggistico ai sensi del Codice, l'ulteriore condizione della positiva verifica, da parte del MiBACT, dell'avvenuto adeguamento, o dell'avvenuta conformazione, dei piani urbanistici al piano paesaggistico.

Venendo ad una disamina delle due condizioni da ognuna delle quali (separatamente dall'altra) discende, nel caso degli interventi di "lieve entità, la dequotazione di cui sopra, si evidenzia quanto segue.

La prima di esse, ovvero la condizione che sussistano specifiche prescrizioni d'uso nel piano paesaggistico *approvato* ai sensi del Codice, postula innanzitutto che il Piano, in conformità a quanto previsto dal Codice medesimo nel testo attualmente vigente a seguito delle modificazioni al riguardo introdotte dal D.Lgs 63/2008, contenga "specifiche" norme di "vestizione" per ciascun provvedimento di vincolo ex art. 136 del Codice , oltre che per tutte le categorie di vincolo ex lege ai sensi dell'art. 142 del Codice, e che dette prescrizioni siano esito di una condivisa attività di copianificazione delle Regioni con il Ministero: ne discende che, allo stato attuale, il ricorrere della condizione in questione possa essere esclusivamente ravvisata nei Piani Paesaggistici della Regione Puglia e della Regione Toscana, approvati rispettivamente - sulla base dell'accordo sottoscritto con questo Ministero - con DGR n. 176 del 16.02.2015 e DCR n. 37 del 27.03.2015.

La stessa condizione postula altresì che le prescrizioni d'uso di ciascun vincolo (si richiama quanto già osservato con riguardo al significato dell'aggettivo "specifiche" riferito nella norma alle "prescrizioni d'uso") siano riferibili alla specie di intervento cui si riferisce il parere soprintendentizio, il quale resta vincolante qualora non sussista una prescrizione riferibile direttamente e specificamente a quella specie di intervento (*tutti i casi, cioè, dell'Allegato B*), mentre diviene solo obbligatorio in caso contrario.

Per quanto concerne la seconda condizione, ovvero che sussistano specifiche prescrizioni d'uso nel provvedimento di imposizione del vincolo (o negli atti di integrazione del contenuto precettivo del vincolo stesso, adottati ai sensi dell'art. 141 bis del Codice) "vestito" al di fuori della co-pianificazione, vale parimenti quanto appena osservato, occorre cioè che esse siano riferibili alla specie di intervento cui si riferisce il parere soprintendentizio. Stante l'esplicito riferimento al "provvedimento di imposizione del vincolo", la fattispecie in questione non si applica evidentemente ai beni paesaggistici individuati ex lege ai sensi dell'art. 142 del Codice.

Da tutto quanto fin qui osservato discende l'opportunità che, al fine di assicurare adeguati elementi di certezza ai cittadini e alle imprese, la Regione ed il Ministero valutino congiuntamente l'idoneità delle prescrizioni d'uso ad assicurare un quadro di riferimento esaustivo e sufficientemente dettagliato in relazione alle tipologie di intervento di cui all'allegato A, tanto per i Piani paesaggistici (con riguardo evidentemente ai due casi già indicati della Puglia e della Toscana) che per i vincoli ex art. 136 dotati di "vestizione", e diano adeguata pubblicità sui rispettivi siti istituzionali delle decisioni assunte, se del caso provvedendo ad adeguare i contenuti prescrittivi tanto dei Piani che dei provvedimenti.

10. Articolo 16 – Coordinamento con la tutela dei beni culturali.

L'articolo 16 (*Coordinamento con la tutela dei beni culturali*) prevede che, ove gli interventi assoggettati alla previa autorizzazione paesaggistica implichino l'adempimento anche degli obblighi di tutela di cui all'articolo 21 del Codice (nel caso di immobili assoggettati sia al titolo di tutela storico-artistica, sia al titolo di tutela paesaggistica), l'interessato possa presentare un'unica istanza e che la Soprintendenza si pronunci con un unico provvedimento a contenuto plurimo.

Al riguardo sono state sollevati dubbi sulla possibile interferenza di tale norma sulle modalità di svolgimento e sui termini previsti per il procedimento autorizzatorio di cui alla Parte II del codice di settore.

Si chiarisce che si tratta di una norma avente natura di mero indirizzo non vincolante, come dimostra la collocazione dell'articolo, non a caso inserito nel Capo del regolamento dedicato alle norme finali, organizzative e di coordinamento. Si tratta, dunque, di una previsione di mero coordinamento, che indica una possibilità, non una doverosità e che non incide in alcun modo sui tempi previsti per i procedimenti i cui agli articolo 21 e 22 del Codice. Ogni diversa interpretazione – che volesse fare leva sull'uso del modo indicativo al tempo presente del verbo "*presenta*" – è da rifiutare perché in palese "eccesso di delega", nel senso che la norma regolamentare del 2017 attua, come è noto, una legge del 2014 (l'art. 12 del d.l. n. 83 del 2014, coma convertito dalla legge n. 106 del 2014) che ha quale suo unico oggetto ed ambito applicativo il paesaggio, ossia la Parte III del Codice, e non la Parte II, ossia i beni storici, artistici, architettonici, archeologici, demoetnoantropologici, librari e archivistici. Resta implicito (ma indubbio) che i diversi e più lunghi termini propri del procedimento di autorizzazione in base alla Parte II del Codice (120 giorni, come stabilito dall'articolo 22, comma 1, del medesimo), così come il diverso livello di approfondimento e di sviluppo degli elaborati progettuali da presentare alla Soprintendenza a tale fine, non sono diminuiti o incisi dal regime semplificato sul versante paesaggistico. Resta parimenti indubbio che il silenzio-assenso, applicabile al solo parere vincolante paesaggistico reso dalla Soprintendenza all'autorità competente alla gestione del vincolo (in quanto rapporto "orizzontale" tra pubbliche amministrazioni), è inconfigurabile con riferimento all'autorizzazione storica, artistica, archeologica, ex articolo 21 del Codice (trattandosi, per questo caso, di un rapporto "verticale" diretto con il cittadino e non di un rapporto tra pubbliche amministrazioni, a prescindere dal fatto esteriore se operi o non operi l'intermediazione di uno sportello unico).

Il cittadino, anche tramite sportello unico, potrà presentare un'unica domanda, ma tale unica domanda, avendo contenuto plurimo e scindibile, dovrà essere trattata dal Comune (o dall'ente delegato) in modo appropriato, trasmettendola alla Soprintendenza con la previa istruttoria e la proposta di provvedimento esclusivamente per la parte paesaggistica, restando esclusa qualsivoglia competenza di tali enti per la parte storico-artistica. La Soprintendenza, ricevuta l'unica domanda, corredata della proposta comunale per la sola parte scindibile paesaggistica, valuterà se, nei casi semplici, sia possibile esitare l'unica domanda con un corrispondente unico atto a contenuto plurimo scindibile, entro il termine "breve" del regolamento n. 31 del 2017 (e quindi un unico atto che potrà scindersi al suo interno in una parte costituita dal parere vincolante di accoglimento della domanda paesaggistica - o di rigetto della stessa - e in un'altra parte costituita dall'autorizzazione ex articolo 21 del Codice – o di rigetto della medesima). Ove non si ravvisi tale possibilità (per la complessità del caso, anche sul solo versante storico-artistico), la Soprintendenza procederà separatamente a pronunciare il suo parere vincolante (o l'atto di rigetto) per la parte paesaggistica, entro venti giorni dalla ricezione della proposta comunale, e a proseguire nei modi e nei termini ordinari la pratica storico-artistica. Nella prima ipotesi – ritenuta la possibilità di esitare il doppio procedimento con un unico atto favorevole – sarà senz'altro possibile che la comunicazione al cittadino (intesa come mera trasmissione materiale dell'atto) possa avvenire, anche per la parte storico-artistica, a cura dello sportello unico o del Comune delegato, che dovrà adottare l'autorizzazione paesaggistica in forma semplificata. Giova infine precisare che la circostanza che,

in base alla norma in esame, il cittadino possa presentare la domanda di autorizzazione storico-artistica, ai sensi della Parte II del Codice, in quanto "unica domanda" abbinata a quella paesaggistica di lieve entità, tramite Comune o sportello unico, non altera in alcun modo la natura "verticale" (diretta nei confronti del cittadino) e non "orizzontale" (nei confronti del Comune) del rapporto amministrativo, con conseguente inapplicabilità, per il versante storico-artistico, del silenzio-assenso. Né, è appena il caso di ribadirlo, tale modalità di presentazione della domanda unica può in alcun modo fondare una qualche – invero del tutto insussistente – competenza del Comune a trattare in qualche modo anche la pratica storico-artistica, che resta in tutto e per tutto riservata alla competenza statale.

11. Articolo 17, comma 1 – Rimessione in pristino.

La procedura per la remissione in pristino in caso di abusi, in relazione al regolamento di cui al d.P.R. n. 31 del 2017, non registra scostamenti ed elementi di specialità rispetto alle normali procedure sinora seguite in applicazione degli articoli 146 e 167 del Codice. L'unica norma speciale è contenuta nell'art. 17 del regolamento del 2017. Essa si limita a prevedere due precetti. In primo luogo il comma 1 stabilisce che, nel caso di violazioni del regolamento (ad esempio, realizzazione di interventi rientranti in una delle tipologie dell'allegato A, e dunque senza previa autorizzazione semplificata, ma in assenza dei presupposti o delle condizioni ivi indicate), l'amministrazione che procede all'irrogazione della sanzione deve per quanto possibile evitare il ripristino dello stato dei luoghi, indicando, ove necessario, le prescrizioni conformative idonee ad assicurare la conformità paesaggistica dell'intervento, applicando la sola sanzione pecuniaria. Si tratta, dunque, di un dovere di motivazione rafforzata, nel caso si ritenga inevitabile la demolizione. Tale previsione postula comunque la sussistenza delle condizioni e il rispetto dei limiti posti dall'articolo 167, comma 4, ossia che non siano stati creati volumi o superfici utili aggiuntivi. In secondo luogo il comma 2, che prevede, con norma transitoria, di prima applicazione, che ove un soggetto abbia realizzato, prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento, senza autorizzazione paesaggistica (semplificata), un intervento che, alla luce del nuovo regolamento, si colloca oggi nell'ambito delle attività "libere", in tal caso una tale fattispecie non debba essere sanzionata, e ciò per la prevalenza della norma sopravvenuta più favorevole (in un certo qual senso "scriminante"), in applicazione di un principio generale del diritto sanzionatorio, valido sia per le sanzioni penali che per quelle amministrative, di prevalenza della norma sopravvenuta più favorevole.

Appare dunque non applicabile l'interpretazione che nega la possibilità di dettare prescrizioni conformative in materia di accertamento di compatibilità paesaggistica. In disparte il tema del condono edilizio, che presenta elementi di specialità che non possono essere trattati in questa sede, negare prescrizioni volte a compatibilizzare l'intervento realizzato, sempre che esso – ovviamente – sia passibile di applicazione dell'articolo 167, commi 4 ss., condurrebbe alla negazione di ogni portata applicativa della norma.

È altresì ovvio che non è possibile, mediante la prescrizione di misure di compatibilizzazione, aggirare e superare il divieto di sanatoria postuma: se ci sono volumi aggiunti e ulteriori superfici utili aggiunte (salvo quanto previsto dalla voce n. 31 dell'allegato A, che rende lecita la variante contenuta nel due per cento), opera

semplicemente l'art. 146, comma 4, che vieta la sanatoria postuma dell'abuso paesaggistico e impone la demolizione. Quanto poi alla possibilità di introdurre incrementi non superiori al due per cento di quanto autorizzato anche in termini di volumi e di superfici, previsione, come detto, contenuta nella voce n. 31 dell'allegato A, occorre chiarire che tale previsione non costituisce una deroga – in senso giuridico-formale – al limite imposto dall'art. 167, comma 4. Trattasi, invero, di una fattispecie distinta e aggiuntiva, che configura alla stregua di interventi "liberi", non richiedenti alcuna autorizzazione, né in variante, né in sanatoria, quelli eseguiti in variante a progetti autorizzati fino al due per cento delle misure progettuali. Entro tali limiti, dunque, non sussiste alcun abuso da sanare *ex post*, sicché l'articolo 167 non viene affatto in rilievo e non subisce una deroga diretta per effetto di tale previsione, che introduce una sorta di autorizzazione generale e astratta di variare - anche la superficie e il volume - entro il limite predetto. Conseguentemente si potrà ipotizzare un accertamento in sanatoria (abuso paesaggistico) solo per le varianti (ovviamente non autorizzate) che eccedano tale margine del due per cento. Per tali casi resta in vigore il divieto di sanatoria *ex post* e l'inammissibilità delle domande ex art. 167, comma 4.

In conclusione, le opere per le quali non può disporsi la rimessione in pristino, ai sensi del comma 1 dell'articolo 17, devono ricondursi ai casi di possibilità di accertamento della compatibilità paesaggistica di cui al comma 4 dell'art. 167 del Codice, ai casi dunque di opere che non comportino aumento di superficie o volume.

Occorre invece rispondere negativamente alla domanda se gli interventi "irrilevanti", di cui all'allegato "A", eseguiti prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 31 del 2017 restino comunque soggetti ad accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi degli artt. 167 e 181 del Codice e dunque per essi resti applicabile il regime sanzionatorio previsto. Si applica la norma sopravvenuta più favorevole, anche se l'abuso è stato commesso prima della entrata in vigore della nuova disciplina

12. Articolo 19 – Validità della delega ai Comuni.

E' stata chiesto se è da ritenersi ancora valida la Delega ai Comuni applicata ai sensi del DPR 139/2010 . La risposta al riguardo è affermativa.

ALLEGATI

Premessa

L'allegato A (art. 2 del regolamento n. 31 del 2017) stabilisce quali sono gli interventi che possono essere eseguiti senza autorizzazione paesaggistica, mentre l'allegato B (art. 3) definisce quelli "di lieve entità", che necessitano di autorizzazione paesaggistica semplificata (anziché ordinaria).

E' evidente che l'intento del legislatore è quello di agevolare l'attività pubblica e privata eliminando le procedure amministrative per quegli interventi per nulla o scarsamente percepibili dal punto di vista paesaggistico e di semplificarle per quelli "di lieve entità" e, dunque, con impatto paesaggistico basso.

Pertanto, se gli interventi previsti nell'allegato B sono "di lieve entità" e per essi si può procedere con un'autorizzazione semplificata, si evince, da un'immediata deduzione logica, che a maggior ragione devono esserlo - e anzi, quanto a entità, in una misura ancora minore - quelli previsti nell'allegato A, visto che possono essere realizzati senza alcuna autorizzazione.

Risulta così evidente che tutti gli interventi per i quali è applicabile il regolamento in esame devono essere di lieve entità e tale deve essere il principio guida che deve orientare la valutazione dell'applicabilità del regolamento stesso, rimanendo esclusi tutti gli altri interventi di impatto paesaggistico significativo, per i quali è da applicare la procedura ordinaria.

ALLEGATO "A"

A2, A3 - Compatibilità dell'intervento con il rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti quale condizione di ammissibilità della liberalizzazione.

Le interlocuzioni con gli uffici periferici hanno fatto emergere la necessità di un chiarimento circa l'esatta portata del riferimento, nella voce A2, al rispetto degli eventuali piani del colore esistenti nel Comune, quale condizione per l'applicazione dell'allegato A. Al riguardo, si specifica quanto segue.

L'esistenza del piano del colore non costituisce condizione per l'esonero dalla previa autorizzazione paesaggistica. Ove esso esista e sia applicabile, allora potrà costituire utile parametro per la verifica dell'adempimento della condizione del rispetto delle previsioni in esso contenute. In altri termini: nelle realtà territoriali nelle quali viga un piano del colore, il rispetto delle sue prescrizioni opera come condizione per la liberalizzazione degli interventi contemplati nelle voci dell'allegato A che fanno riferimento al piano del colore; nelle realtà territoriali nelle quali non sia vigente alcun piano del colore, tale condizione non sussiste e le voci dell'allegato A potranno trovare senz'altro applicazione senza dover soddisfare questa ulteriore condizione (in tali casi evidentemente insussistente e non esigibile). Ove, poi, la Soprintendenza dovesse ritenere necessario e utile, per la migliore tutela paesaggistica, che sia introdotto un piano del colore, allora sarà possibile introdurlo con i più volte ripetuti strumenti giuridici appropriati, anche a prescindere dall'iniziativa comunale e dai regolamenti comunali, mediante "vestizione" del vincolo.

Riguardo agli interventi di coibentazione (ma anche agli interventi di miglioramento/ adeguamento ai fini antisismici di cui alla successiva voce A3), giova osservare che essi si inquadrano nella più generale criticità rilevata nel corso della giornata informativa del 27 aprile u.s., e confermata in successive note degli uffici periferici, relativa alla formulazione della voce n. 2 dell'allegato "A", nella parte in cui, in tale voce, la disposizione riferisce la verifica del *rispetto . . . delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture*, quale condizione di ammissibilità della liberalizzazione, alle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture <u>*esistenti.*</u>

Tale riferimento all'*esistente* potrebbe comportare l'esito illogico di "confermare" interventi pregressi eterogenei rispetto al pregio paesaggistico dell'immobile, o spuri rispetto al contesto, o largamente oramai superati dalle migliori tecniche e pratiche disponibili.

La questione peraltro era già da tempo presente nel dispositivo dell'art. 149 del Codice, laddove al comma 1, lettera a) vengono indicati tra gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica «gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino l'aspetto esteriore degli edifici»: con la possibile paradossale conseguenza, qualora ci si basasse su di una interpretazione pedissequamente letterale della norma, di esentare dall'autorizzazione paesaggistica interventi anche gravemente incongrui - sotto il profilo delle tecniche, dei materiali, delle scelte filologiche - solo in quanto meramente confermativi di precedenti interventi del tutto erronei.

Al riguardo va rilevato che, come è normale in tutte le discipline giuridiche che operano rimandi e riferimenti alla tecnica, la disposizione in esame non può che essere letta come recante in sé, sia pur in implicito, un rinvio dinamico alle migliori conoscenze e tecniche disponibili, che comporta la possibilità di "sostituire" quei materiali, quelle finiture e quelle tecniche realizzative che, pur ritenute ammissibili o comunque utilizzate e praticate negli anni passati, sono state sostituite oggi da materiali, finiture e tecniche realizzative migliori sul piano qualitativo, sotto il profilo tanto della coerenza con i caratteri architettonici degli immobili, specie se di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, che, più complessivamente (e conseguentemente), con i caratteri paesaggistici dei luoghi.

Con riguardo al patrimonio di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, in particolare, gli interventi rispettosi dell'"esistente" non possono che essere quelli uniformati ai principi e alle consolidate metodiche del restauro quali ad esempio, nel caso di manutenzione dei prospetti:

- conservazione degli intonaci originari e/o storicizzati con demolizione limitate alle parti ammalorate e non recuperabili;
- attenta conservazione dei partiti decorativi e degli elementi architettonici (cornici, modanature, ordinanze architettoniche, ecc.) con integrazione mediante calco di parti eventualmente mancanti e non recuperabili;
- utilizzo di malte tradizionali o comunque coerenti con quelle originarie per la ripresa degli intonaci;
- utilizzo di tecniche e materiali di tipo tradizionale, o comunque compatibili con il supporto, per le tinteggiature e conformità di queste ultime alle coloriture originarie e/o storicizzate.

In tale quadro si ritiene vadano considerati gli interventi di coibentazione indicati nella stessa voce A2 (con particolare riferimento alla realizzazione di un rivestimento "a cappotto" sul fronte esterno degli edifici), od anche taluni interventi di miglioramento/adeguamento antisismico di cui alla voce A3 (quali l'apposizione di rete elettrosaldata sui fronti murari esterni degli edifici), nel senso cioè che, nel caso dell'edilizia di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, essi certamente non possono ritenersi non comportanti modifiche alle caratteristiche architettoniche e morfotipologiche, e ai materiali di finitura o di rivestimento.

Resta ferma l'opportunità, come già evidenziato in precedenza (cfr. in particolare il par. 8), che tali fattispecie trovino più esplicita regolamentazione tecnica nell'ambito della vestizione dei vincoli, o tramite appositi accordi con i Comuni.

A4, A5, A6 – Visibilità dell'intervento dallo spazio pubblico - Percepibilità dell'intervento

Nel corso del dibattito del 27 aprile u.s. è stato richiesto come debba intendersi e valutare la "non visibilità dallo spazio pubblico" dell'intervento e chi debba valutarla, in particolare nei centri storici dove sono spesso presenti campanili, terrazzi, torri, logge di affaccio da edifici pubblici o ad uso pubblico ed è stato, altresì, evidenziato come gli interventi dell'allegato "A" siano sempre visibili dagli spazi pubblici, quali strade di accesso e punti di vista panoramici, specie nei territori montani.

La percepibilità della trasformazione del territorio paesaggisticamente rilevante deve essere considerata in termini di visibilità concreta, ad occhio nudo, senza ricorso a strumenti e ausili tecnici, ponendosi dal punto di vista del normale osservatore che guardi i luoghi protetti prestando un normale e usuale grado di attenzione, assumendo come punto di osservazione i normali e usuali punti di vista di pubblico accesso, quali le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani ed extraurbani, o i normali punti panoramici accessibili al pubblico, dai quali possa godersi una veduta d'insieme dell'area o degli immobili vincolati. Con la precisazione che il livello di dettaglio della rilevanza paesaggistica del singolo particolare architettonico e costruttivo dell'immobile cui si riferisce la modifica varia a seconda se si tratti di immobile sottoposto a vincolo di bellezza individua [lettere *a*) e *b*) dell'art. 136 del codice di settore], o di immobile di valenza storico-architettonica e storico-testimoniale ricadente in ambito comunque tutelato, nel qual caso il grado di dettaglio sarà maggiore, potendo rilevare anche la trasformazione del piccolo particolare tecnico (ad es., la diversa foggia della grondaia sostituita, la tipologia di infissi, gli intonaci e le coloriture, ecc.).

Va da sé che il criterio interpretativo in esame esige, per evidenti ragioni logiche, prima che giuridiche, di essere temperato nella sede applicativa con il sapiente ricorso ai basilari principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

A.11 - Rapporto tra autorizzazione paesaggistica e piani attuativi

In sede di dibattito, nonché con le successive interlocuzioni e richieste di parere pervenute a questa DG, è stato chiesto di specificare il significato della locuzione "p*iani attuativi già valutati ai fini paesaggistici*", presente nella voce A.11 in esame, considerando che le autorizzazioni paesaggistiche, sulla base di dettagliata documentazione, sono date su progetti e non su piani e che i piani dovrebbero essere sottoposti a VAS, ma in questa sede il livello di approfondimento per valutazioni paesaggistiche non risulta tale da consentire valutazioni riguardanti anche interventi di dettaglio. Al riguardo si specifica quanto segue.

La voce A.11 liberalizza le opere di urbanizzazione primaria previste in piani attuativi *già valutati ai fini paesaggistici*, ove oggetto di accordi di collaborazione tra il Ministero, le Regioni e gli Enti Locali o di specifica disciplina contenuta nel piano paesaggistico approvato ai sensi dell'art. 143 del codice. I piani attuativi, cui si riferisce la norma, sono quelli previsti dalla legislazione urbanistica (nazionale e regionale). Il riferimento alla previa valutazione ministeriale

rimanda alle note previsioni degli artt. 16 e 28 della legge urbanistica n. 1150 del 1942 (già art. 12 l. n. 1497 del 1939), che contemplano un parere del Ministero sugli strumenti attuativi (piani particolareggiati, piani di lottizzazione) dei piani regolatori generali dei Comuni (oggi variamente ridenominati dalle variegate leggi regionali adottate negli ultimi decenni); ed anche, in presenza di Piani paesaggistici da ultimo approvati ai sensi del Codice così come attualmente vigente, nel caso in cui si sia proceduto alla verifica dell'avvenuta conformazione o dell'avvenuto adeguamento dei piani in questione al Piano paesaggistico.

È ovvio che le autorizzazioni paesaggistiche sono rilasciate su progetti e non su piani. Ma è altrettanto ovvio che, trattandosi di opere di urbanizzazione primaria, non può considerarsi irrilevante il fatto che la Soprintendenza abbia già conosciuto, anche se in linea di massima, tali interventi, e si sia espressa su di essi, nella sede del predetto parere sul piano attuativo. È d'altra parte da notare che lo "scivolo", in forza dell'art. 4 del regolamento, di tale tipologie di interventi, dal regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata a quello dell'esonero dalla previa autorizzazione, opera solo a condizione che il piano paesaggistico (o la "vestizione" del vincolo), o l'apposito accordo stipulato con il Comune abbiano dettato le specifiche e le caratteristiche tecniche puntuali tali da rendere il progetto compatibile con le esigenze di tutela paesaggistica.

A.14. - Sostituzione o messa a dimora di alberi e arbusti.

Per quanto riguarda la «*la sostituzione o messa a dimora di alberi e arbusti, singoli o in gruppi, in aree pubbliche o private, eseguita con esemplari adulti della stessa specie o di specie autoctone o comunque storicamente naturalizzate e tipiche dei luoghi*», non si può non fare riferimento al principio già evidenziato della "lieve entità" e "non rilevanza paesaggistica degli interventi", con evidente opportunità che nei casi dubbi il richiedente, per precauzione, presenti una richiesta di autorizzazione paesaggistica semplificata.

Appare inoltre opportuno richiamare quanto segue.

In disparte il caso delle bellezze individue, ai sensi delle lettere *a*) e *b*) dell'art. 136, ipotesi per le quali la liberalizzazione in questione non opera, la previsione liberalizzatrice in esame non riguarda altresì gli alberi tutelati nell'ambito dei *Viali e Parchi della Rimembranza*, dichiarati pubblici monumenti dalla legge 21 marzo 1926, n. 559 (prima abrogata dal decreto-legge n. 200 del 2008, poi espressamente *sottratta all'effetto abrogativo* dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 179 del 2009); tali viali e parchi della Rimembranza soggiacciono a una tutela speciale riferibile piuttosto alla Parte II del Codice.

La materia degli alberi monumentali è stata di recente integrata dal decreto interministeriale (MATTM - MiBACT) 23 ottobre 2014, recante "*Istituzione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia e principi e criteri direttivi per il loro censimento*" (pubblicato nella G.U. 18 novembre 2014, n. 268), adottato in attuazione della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (recante *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*). L'art. 7 della legge n. 10 del 2013 assoggetta a una particolare tutela e salvaguardia gli alberi monumentali, i filari e le alberate di particolare pregio paesaggistico, naturalistico, monumentale, storico e culturale, prevedendo (al comma 4 dell'art. 7) la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 5.000 a euro 100.000 (salvo che il fatto costituisca reato) per l'abbattimento o il danneggiamento di alberi monumentali (facendo salvi gli abbattimenti, le modifiche della chioma e dell'apparato radicale effettuati per casi motivati e

improcrastinabili, dietro specifica autorizzazione comunale, previo parere obbligatorio e vincolante del Corpo forestale dello Stato).

Tale speciale disciplina presenta aree di parziale sovrapposizione con la tutela propriamente paesaggistica. Al riguardo il comma 2 dell'art. 9 del decreto 23 ottobre 2014 precisa che «*Per gli elementi arborei che risultano sottoposti a provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni e integrazioni, o per i quali risulti già pubblicata la proposta di dichiarazione ai sensi dell'art. 139, comma 2 del medesimo decreto, deve essere richiesta, altresì, l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 della suddetta normativa*».

È da notare, infine, che nella previsione della voce A.14 sono fatte salve le eventuali autorizzazioni degli uffici competenti (il riferimento è all'eventuale necessità di titoli abilitativi del Corpo forestale o di altra autorità avente competenza in materia forestale e di silvicoltura, o in materia di gestione del verde urbano, secondo la legislazione regionale territorialmente vigente).

A.15. Realizzazione e manutenzione di interventi nel sottosuolo – salvezza delle disposizioni di tutela dei beni archeologici nonché delle eventuali specifiche prescrizioni paesaggistiche relative alle aree di interesse archeologico di cui all'art. 142, comma 1, lettera *m*) del Codice.

In relazione alla voce in esame sono emerse criticità in riferimento al significato della locuzione «*fatte salve [...] eventuali specifiche prescrizioni paesaggistiche relative alle aree di interesse archeologico di cui all'art. 142 , c. 1, lett. m)* ». E' stato richiesto, in particolare, se in tali zone, quando prive di prescrizioni, gli interventi previsti nella voce A.15 siano comunque esclusi dall'autorizzazione paesaggistica.

Al riguardo occorre precisare quanto segue.

La locuzione in questione intende fare salve le eventuali prescrizioni contenute negli atti di perimetrazione delle zone di interesse archeologico (prescrizioni che ben potrebbero consistere anche nella previsione di sondaggi e scavi esplorativi preventivi), o nei piani paesaggistici. La locuzione intende altresì richiamare alcune legislazioni regionali che hanno aggiunto previsioni di maggiore tutela (come, ad es., l'art. 13, comma 4, della legge regionale del Lazio 6 luglio 1998, n. 24, recante *Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico*, in base al quale, in caso di autorizzazione paesaggistica riguardante zone *m*) della legge "Galasso", è richiesto anche un preventivo parere della soprintendenza archeologica). Ora, tale parere archeologico è peraltro assorbito dal parere paesaggistico reso dal Soprintendente unico, per effetto della sopravventa unificazione delle Soprintendenze ad opera del decreto ministeriale 23 gennaio 2016, recante «Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208», che ha creato le soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio.

Deve tuttavia precisarsi che, in linea generale e in mancanza di specifiche previsioni di legge regionale, quale quella laziale ora richiamata, o di specifiche prescrizioni contenute nella normativa dei Piani paesaggistici, sarebbe illegittimo imporre, come condizioni di valutazione della compatibilità paesaggistica, misure, a carico dei privati, che si traducano nella distorsione della

tutela paesaggistica (paesaggio archeologico) in una forma surrettizia di tutela preventiva diretta di possibili e ipotetici giacimenti archeologici che in tesi potrebbero sussistere nel sottosuolo di tali "zone di interesse archeologico".

Restano ovviamente ferme le disposizioni di tutela dei beni archeologici di cui alla Parte II del Codice e, nel caso di opere pubbliche, le norme in materia di archeologia preventiva, oltre che eventuali disposizioni contenute negli strumenti di pianificazione o nei regolamenti comunali che impongano (anche ai privati) misure di verifica preventiva a tutela del patrimonio archeologico e l'acquisizione del parere della Soprintendenza, indipendentemente dalla eventuale tutela paesaggistica gravante sull'area.

In ogni caso, potrà essere comunque evidenziata (ad es. tramite circolare diramata ai Comuni e pubblicata sul sito istituzionale) l'opportunità che gli interventi interessanti il sottosuolo vengano comunque resi noti alla Soprintendenza la quale, sulla base di una ponderata valutazione del rischio archeologico proprio dell'area interessata dall'intervento, potrà segnalare l'opportunità dell'esecuzione cautelativa di controlli preventivi o in corso d'opera ai sensi degli artt. 18,19 e 28 del Codice, finalizzati a scongiurare, anche nell'interesse del privato oltre che ai fini del della tutela del patrimonio, la sospensione dei lavori in caso di ritrovamento, o peggio di danneggiamento, nel corso degli stessi, di strutture e reperti archeologici.

A.16 – A.17 – applicabilità delle tipologie di "interventi liberi" previste nelle voci A16 e A17 nei centri storici e nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico, aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in caso di mancata individuazione delle aree ai sensi dell'art. 52 del Codice.

Relativamente agli interventi previsti nelle voci in esame e alla questione se, in caso di mancata individuazione delle aree ai sensi dell'art. 52 del codice, nei centri storici e nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico, aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, la tipologia degli interventi ivi previsti debba considerarsi liberalizzata, si rappresenta che la risposta al quesito non può che essere affermativa (nel senso della comune applicabilità, anche in tali casi, delle liberalizzazioni in questione).

L'art. 52 del Codice prevede che i Comuni, con le deliberazioni previste dalla normativa in materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, sentito il Soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio. L'inerzia comunale (ed eventualmente quella della Soprintendenza, che non abbia inteso adottare le necessarie prescrizioni di tutela indiretta o idonei contenuti regolativi dei vincoli diretti gravanti *ex lege* – ex art. 10, comma 4, lettera *g*) - del Codice - sulle pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico, aventi più di settanta anni), non può certo tradursi in una limitazione dei diritti dei soggetti di fruire delle misure di semplificazione e di liberalizzazione introdotte nell'ordinamento giuridico.

In relazione alla richiesta di specificare se le opere debbano essere prive di strutture stabilmente ancorate al suolo, e che cosa si intenda con questa definizione, si ritiene che il tenore

letterale degli allegati A e B (voci A.16, A.17 e B25), opportunamente letti "a specchio", appaia sufficientemente chiaro e di piana interpretazione: sono liberi solo gli interventi e le installazioni che non presentino stabili infissioni al suolo.

Pertanto, con riferimento alla voce A17, le istallazioni elencate devono essere innanzitutto "*facilmente amovibili*", e inoltre "*prive di parti in muratura*" e "*prive di strutture stabilmente ancorate al suolo*" (la locuzione "*o*" è da intendersi come "*e prive di*"). Per "*strutture stabilmente ancorate al suolo*" sono quindi da intendersi quelle istallazioni che non si possono spostare o rimuovere con facilità, le quali sono pertanto escluse dall'elenco degli interventi liberi.

Si rammenta inoltre, come già evidenziato in premessa, il criterio generale di 'lieve entità' e di scarso o nullo impatto paesaggistico cui gli interventi devono corrispondere.

A.19

Con riferimento agli interventi previsti dalla voce in esame, gli uffici periferici chiedono se i limiti dimensionali (5 mq) e di permanenza temporale (stagionale) siano da riferirsi a tutte le strutture ivi previste. In caso contrario si richiedono indicazioni in merito.

Il limite dei cinque mq è riferibile esclusivamente alla tipologie di opere consistenti nella "*«installazione di . . . manufatti amovibili, realizzati in legno per ricovero di attrezzi agricoli, con superficie coperta non superiore a cinque metri quadrati e semplicemente ancorati al suolo senza opere di fondazione o opere murarie»*"; il predetto limite, infatti, non sarebbe tecnicamente predicabile di altri manufatti, pure ivi elencati, quali le palificazioni e i pergolati. Esso inoltre non è riferibile alle serre mobili stagionali sprovviste di strutture in muratura, come desumibile dalla lettera del testo.

A.22, A. 23, A. 24

Riguardo agli interventi considerati liberi in forza di tali voci dell'allegato A, alcuni uffici periferici hanno evidenziato i potenziali effetti negativi sul paesaggio derivanti da tali disposizioni di esonero, peraltro prive della clausola di salvaguardia per gli ambiti ex art. 136, lett. *a*), *b*), *c*) del Codice. Tali previsioni comporterebbero la perdita di controllo sulle istallazioni temporanee sulle spiagge e nei centri storici, quando non trovi applicazione la Parte II del Codice.

Come già rilevato nel commentare la voce A. 14, si ribadisce che se la Soprintendenza ritiene che determinate aree o immobili, sottoposti a vincolo paesaggistico, abbisognino di più stringenti regole di tutela, sia sotto il profilo paesaggistico, sia sotto il profilo storico e artistico, ben può (e deve), dettare *a priori* le regole tecniche di tutela – siano esse paesaggistiche ("vestizione" dei vincoli, piani paesaggistici, appositi accordi con i Comuni), siano esse storico-artistiche (prescrizioni di tutela indiretta, ex art. 45 Codice, limiti e divieti alle occupazioni di suolo pubblico nelle pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico, aventi più di settanta anni, tutelati comunque *ex lege*, ai sensi dell'art. 10, comma 4, lettera g) del Codice) - in modo che i cittadini e le imprese, nonché gli enti territoriali, possano disporre di una tavola chiara e precisa delle regole d'uso di quei territori compatibili con il paesaggio, in modo da dare certezza del diritto,

speditezza delle procedure, efficienza ed efficacia della funzione amministrativa, assenza di disparità di trattamento.

A.28

In relazione alla voce in esame gli Uffici periferici chiedono se lo smontaggio e rimontaggio delle strutture stagionali sia libero dopo una prima autorizzazione o sia valido fino alla scadenza dell'autorizzazione paesaggistica (5 anni).

Al riguardo, si precisa che dal combinato disposto delle voci A 28 e B 26 emerge il seguente quadro di disciplina, per gli stabilimenti balneari. Il primo allestimento dello stabilimento balneare richiede sempre l'autorizzazione paesaggistica, che sarà in regime semplificato nel caso di *«collocazione ed installazione di manufatti amovibili o di facile rimozione, consistenti in opere di carattere non stagionale a servizio della balneazione, quali, ad esempio, chioschi, servizi igienici e cabine»*, come previsto nella voce B 26, mentre sarà in regime "ordinario", ex art. 146, nel caso di stabilimenti balneari, stagionali o non, che presentino, invece, strutture non amovibili o di non facile rimozione. Le operazioni di smontaggio e rimontaggio periodico, successive alla prima installazione, non richiedono più alcuna autorizzazione paesaggistica preventiva (sempre che, ovviamente, oggetto di rimontaggio stagionale sia lo stesso, identico stabilimento balneare originario). La natura – stagionale o stabile – dello stabilimento (nei limiti, benvero, della durata della concessione demaniale) dipende dalla natura originaria del progetto (e, correlativamente, dell'autorizzazione paesaggistica iniziale), se riferite a uno stabilimento per sua natura "stabile", destinato a permanere tutto l'anno, o a uno stabilimento per sua natura stagionale, come avviene ad esempio per ~~i~~ strutture realizzate su palizzate in legno su coste rocciose, destinate senz'altro a essere rimosse per non essere risucchiate dal mare durante l'inverno.

Alla domanda si deve dunque rispondere nel senso che lo smontaggio e il rimontaggio stagionali sono liberi purché vi sia un'autorizzazione paesaggistica iniziale riferita a strutture stagionali (a seconda dei casi, semplificata od ordinaria, come chiarito sopra) e nel senso che la durata di tale autorizzazione è di regola legata alla durata della concessione demaniale, nulla rilevando, evidentemente, nel caso di interventi stagionali, la durata quinquennale dell'autorizzazione paesaggistica comune, che postula un'opera definitiva.

A.29

Nel corso del dibattito, nonché con le ulteriori note inviate dagli Uffici periferici a questa DG, è stata manifestata preoccupazione riguardo alla previsione di cui alla voce in esame, con particolare riferimento ai territori interessati dal sisma del 2009 e da quello del 2016-17, dichiarate, in gran parte, di valenza paesaggistica. E' stato infatti evidenziato come l'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica degli *«interventi di fedele ricostruzione»*, senza neppure l'esclusione dei beni ex art. 136, co. 1, lett. *a*), *b*), *c*), sia molto rischiosa ai fini della tutela e incentiverebbe la proliferazione di asseverazioni.

La questione offre l'opportunità di chiarire che la visione sottesa al nuovo regolamento implica, relativamente ai micro-interventi conservativi, gestionali ordinari e di miglioramento antisismico e di efficientamento ambientale-energetico, nonché, relativamente alla voce A29 in

esame, per la ricostruzione post-sisma, un cambio di paradigma nella tutela: da una tutela articolata e distribuita, in assenza di un quadro regolatorio specifico e di regole tecniche predefinite, in una disamina preventiva, caso per caso, per ogni e per ciascun intervento, attraverso procedure autorizzative oggettivamente complesse (siccome articolate in una cogestione paritaria del vincolo, con istruttoria e proposta dell'autorità territoriale preposta alla gestione e parere vincolante della Soprintendenza), di durata potenzialmente estesa fino a 120 giorni (nel modello ordinario dell'art. 146) e a 60 giorni (nel modello semplificato per la lieve entità), a una tutela fondata sulla predefinizione di regole tecniche specifiche (attraverso i piani paesaggistici, le prescrizioni d'uso puntuali integrate nei vincoli ex art. 141-*bis* del Codice, gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi comunali integrati e adeguati rispetto alla disciplina paesaggistica, gli appositi accordi con gli enti territoriali, nel modello dell'art. 4 del regolamento o in base alla generale previsione dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, la definizione di buone pratiche tecniche condivise di rispetto delle caratteristiche architettoniche e morfo-tipologiche esistenti, gli appositi piani di recupero nelle aree terremotate, *etc.*) e sul controllo e la vigilanza successivi del territorio, con la possibilità di interventi repressivi, anche finalizzati alla riduzione in pristino stato, allorquando l'intervento esorbiti dai limiti dell'allegato A o sia stato realizzato in assenza dei presupposti o in violazione delle condizioni ivi indicati.

Nel caso specifico della ricostruzione post-terremoto, la pluriennale esperienza formata e acquisita dagli Uffici territoriali nell'esercizio dei poteri autorizzativi, relativamente a tipologie di immobili e classi di intervento di ricostruzione potenzialmente seriali e ripetitivi (pur con le specificità dei singoli ambiti territoriali e della casistica pratica), dovrebbe consentire di offrire ampio e tecnicamente prezioso materiale idoneo a definire linee guida e buone pratiche in base alle quali valutare gli interventi realizzativi di fedele ricostruzione di edifici, manufatti e impianti tecnologici che in conseguenza di calamità naturali o catastrofi risultino in tutto o in parte crollati o demoliti, o siano oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo. La voce A29, inoltre, precisa che la liberalizzazione da essa prevista può trovare attuazione a condizione che «*sia possibile accertarne la consistenza e configurazione legittimamente preesistente ed a condizione che l'intervento sia realizzato entro dieci anni dall'evento e sia conforme all'edificio o manufatto originario quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico, configurazione degli esterni e finiture*»; tale condizione mira a coniugare la qualità paesaggistica della ricostruzione con le ineludibili necessità di assicurare tempi certi e spediti degli interventi. Se nella pratica dovessero riscontrarsi scostamenti significativi dall'ambito applicativo della norma, sarà sempre possibile intervenire in via successiva, senza particolari limiti cronologici di decadenza di tale potere (trattandosi di abusi a effetto permanente e non essendo previsto un termine di decadenza del potere di controllo repressivo), ordinando le modifiche necessarie a riportare l'edificio ricostruito entro l'ambito della norma, ossia entro i limiti della *fedele ricostruzione* con *la consistenza e la configurazione legittimamente preesistenti*.

Nel sistema della disciplina della ricostruzione post-terremoto dell'Italia centrale del 2016 (di cui al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante: "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016*"), l'operatività di tale liberalizzazione è subordinata all'approvazione di appositi piani di recupero inclusivi di tutti i contenuti

conoscitivi, previsionali e prescrittivi del piano paesaggistico, ai sensi dell'art. 143 del codice, piani di recupero su cui è previsto il necessario assenso del Ministero. Tali piani di recupero dovrebbero contenere anche tutte le regole tecniche necessarie a definire un quadro di disciplina esaustivo per consentire al cittadino di operare correttamente in applicazione della voce A29 in esame, e alle amministrazioni preposte alla tutela di poter agevolmente controllare che la ricostruzione sia fedele e rispettosa dei valori paesaggistici tutelati. Il comma 7 dell'art. 11 del citato d.l. n. 189 del 2016, infatti, stabilisce che nel caso in cui gli strumenti urbanistici attuativi della pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione «*contengano previsioni e prescrizioni di dettaglio, con particolare riferimento alla conservazione degli aspetti e dei caratteri peculiari degli immobili e delle aree interessate dagli eventi sismici, nonché alle specifiche normative d'uso preordinate alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni immobili, delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi originariamente utilizzati, la realizzazione dei singoli interventi edilizi può avvenire mediante segnalazione certificata di inizia attività (SCIA), prodotta dall'interessato, con la quale si attestano la conformità degli interventi medesimi alle previsioni dello strumento urbanistico attuativo, salve le previsioni di maggior semplificazione del regolamento adottato ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, e successive modificazioni*». Emerge d'altro canto nella prima prassi applicativa che tali piani avranno un'incidenza percentuale limitata sul numero di ricostruzioni. Infatti, l'art. 5 del citato decreto-legge stabilisce che il Commissario straordinario definisca i criteri in base ai quali le Regioni perimetrano esclusivamente i centri e nuclei storici di *particolare interesse*, o parti di essi, che risultino *maggiormente colpiti*, nei quali gli interventi siano attuati attraverso strumenti urbanistici attuativi (i piani di recupero sopracitati); la successiva ordinanza n. 25 del 23 maggio 2017 ha stabilito criteri per tale perimetrazione estremamente selettivi, sicché invero la ricostruzione privata avverrà prevalentemente al di fuori dei piani attuativi citati, usufruendo di un contributo del cento per cento del costo di ricostruzione o recupero, comprensivo anche dell'adeguamento sismico, igienico-sanitario ed energetico, se prime case o seconde case all'interno di centri storici e borghi caratteristici (ai sensi degli artt. 5, 6 del citato decreto-legge e dell'ordinanza n. 19 del 7 aprile 2017). Resta, tuttavia, fermo che, nella logica della previsione in esame, il piano di recupero (lo strumento attuativo adeguatamente dettagliato, di cui al citato comma 7 dell'art. 11) costituisce un presupposto indispensabile per le semplificazioni di cui al regolamento n. 31 del 2017.

A.30

Quanto alla richiesta se sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica per le rimessioni in pristino volontarie, si chiarisce che la voce A 30 costituisce una novità del regolamento del 2017 e mira proprio a escludere la previa autorizzazione paesaggistica per le demolizioni e rimessioni in pristino dello stato dei luoghi conseguenti a provvedimenti repressivi di abusi. Tali demolizioni e rimessioni in pristino stato rinvengono, infatti, idoneo titolo abilitativo esattamente nel provvedimento demolitorio che le ha ordinate. La liberalizzazione non si applica invece allorquando il privato proceda spontaneamente alla demolizione, atteso che la

voce A.30 è inequivoca nel precisare che la esclusione della previa autorizzazione paesaggistica opera solo per le demolizioni e rimessioni in pristino dello stato dei luoghi *conseguenti a provvedimenti repressivi di abusi.*

A.31

Le questioni emerse in relazione alla voce A 31 mirano a chiarire se le opere e gli interventi edilizi eseguiti in variante a progetti autorizzati ai fini paesaggistici che non eccedano il due per cento delle misure progettuali quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell'area di sedime, debbano essere intese con riferimento alle singole unità geometriche o complessivamente (paventandosi, ove si optasse per quest'ultima soluzione interpretativa, il pericolo di apertura a interpretazioni estensive, che potrebbero determinare una sorta di "bonus volumetrico"). Mirano altresì a ottenere conferma del fatto che la variante che non debba consentire il superamento delle prescrizioni che condizionano l'efficacia di validità del titolo autorizzativo.

Al riguardo si precisa che il due per cento resta riferito alle singole unità geometriche e alla singola unità immobiliari, in conformità alle comuni regole tecniche applicate in campo edilizio, cui il regolamento implicitamente rinvia.

La voce in esame intende consentire piccole variazioni intervenute in fase realizzativa per motivi sopravvenuti o per eventuali errori ed è da riferirsi esclusivamente a variazioni metriche senza modifiche paesaggisticamente rilevanti.

Le variazioni di altezza, distacco, cubatura, superficie coperta o traslazione devono tutte soddisfare la condizione di essere contenute entro il due per cento rispetto a *misure già previste* in progetto. Non si ritiene possibile sommare tale tolleranza per più unità immobiliari, sia pure progettate unitariamente, riversandola e concentrandola su una di esse o comunque in una specifica porzione edilizia, ad esempio per la realizzazione in grandi complessi edilizi di una o più unità abitative più grandi, o per la realizzazione di elementi aggiuntivi non previsti come ad esempio abbaini. La percentuale di traslazione dell'area di sedime è da intendersi in rapporto alla misura lineare massima nella direzione della traslazione.

ALLEGATO B

B.8

Le interlocuzioni con gli Uffici periferici hanno posto in evidenza problematiche relative agli interventi di cui alla voce in esame, giacché tale voce fa esclusivo riferimento ai casi di cui alla lett. *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 136. E' stata chiesta, pertanto, conferma che qualora si verificasse la necessità di installare pannelli fotovoltaici (come descritti dalla norma) su edifici ricadenti all'interno di aree di cui alle lettere *a*) e *d*), tale intervento sarebbe assoggettato al procedimento ordinario di autorizzazione paesaggistica.

La voce B. 8 deve essere letta in combinato disposto con la voce A. 6, che per l'appunto eccettua dalla liberalizzazione gli edifici ricadenti in aree sottoposte a vincolo ex art. 136, lettere *b*) e *c*), nonché quelle installazioni di pannelli che, pur essendo effettuate su coperture

piane, siano collocate in posizioni visibili dagli spazi pubblici esterni. Queste disposizioni, in combinato disposto tra loro, non fanno che riprodurre la già vigente disciplina di rango primario contenuta nell'art. 7-*bis* del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, e successive modificazioni, la quale non eccettua gli interventi sui beni vincolati ai sensi della lettera *a*) dell'art. 136, apparendo del resto improbabile che si ponga il problema della installazione di pannelli solari quanto meno su singolarità geologiche o su alberi monumentali.

B.17

In relazione a tale voce si è chiesto se la dicitura "*aperti su più lati*" debba intendersi come "*su almeno due lati*" e se tale condizione debba essere considerata aggiuntiva a quella del limite dimensionale (superficie inferiore a 30 mq). Si è altresì domandato se le pergole lineari possano ritenersi ricomprese nella categoria A.22 o nella B.17.

Sotto il primo profilo risulta corretta l'interpretazione proposta (la dicitura "*aperti su più lati*" si può intendere come "*su almeno due lati*"); la condizione del limite di 30 mq è cumulativa, non alternativa, rispetto all'apertura su almeno due lati.

Le "pergole lineari" potrebbero rientrare anche nella voce A.22, ma solo se realizzate mediante tendaggi e in spazi ad uso privato, altrimenti sono da ricondursi alla voce B.17.

B18, B24

In relazione alle piscine, di cui non si trova esplicito riscontro negli allegati al regolamento, è stata sollevata la questione se esse siano da ricondurre al procedimento autorizzatorio ordinario o possano essere ricomprese nelle voci B.18 e B.24.

Al riguardo si rileva che le piscine non rientrano tra gli interventi e le opere "liberi" ai sensi dell'allegato A e che non si ritengono assimilabili neanche alle tipologie previste nelle voci B.18 e B.24. Pertanto, in assenza di indicazioni specifiche nel decreto, si ritiene che le piscine debbano essere assoggettate a procedura ordinaria.

B.26, B.36

Riguardo alle voci B.26 e B.36 è stata espressa preoccupazione circa l'impatto paesaggistico degli interventi ivi previsti.

Riguardo alle opere afferenti al punto B.26, si segnala che la materia della installazione delle verande e strutture in genere poste all'esterno (*dehors*), funzionali ad attività economiche (esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, *etc.*), ha costituito l'oggetto di numerosi parerei dell'U.L. e di proficui accordi sul territorio con le amministrazioni locali. Non a caso questa tipologia di interventi è tra quelli contemplati dagli accordi di cui all'art. 4. Anche alla luce delle direttive ministeriali (d.m. 9 novembre 2007, in G.U. 19 novembre 2007, n. 269, e d.m. 10 ottobre 2012, in G.U. n. 262 del 9 novembre 2012), è necessario che le Soprintendenze definiscano, a livello locale, accordi con i Comuni per la definizione della superficie massima occupabile di suolo pubblico, delle caratteristiche dimensionali e tipologiche di queste installazioni, anche in raccordo con l'autonomo e distinto

titolo di tutela di cui alla parte II del Codice sulle pubbliche vie, piazze e altri spazi aperti all'accesso pubblico, in modo da predefinire regole chiare e certe, per il maggior vantaggio di tutti (operatori economici, cittadini, enti locali, uffici di tutela).

Identico ragionamento ha da valere per la voce B.36 (*Posa in opera di cartelli e altri mezzi pubblicitari non temporanei di cui all'art. 153, comma 1, del Codice, di dimensioni inferiori a 18 mq*). Si tratta, in entrambi i casi, di attività che coinvolgono parallele competenze comunali (annonarie, urbanistiche, di decoro urbano, *etc.*). che implicano atti di pianificazione, di indirizzo o regolamentare che impongono, per l'intrecciarsi delle competenze tutte convergenti sulla medesima installazione e attività, la predefinizione di regole condivise, per indefettibili esigenze di rispetto delle competenze degli enti territoriali e di certezza del diritto.

Si segnala, infine, che, in entrambi i casi, non è stato abolito, ma solo semplificato il potere autorizzativo paesaggistico e che in entrambi i casi il regolamento del 2017 non ha introdotto novità significative, trattandosi di interventi già sottoposti a regime semplificato dal d.P.R. n. 139 del 2010 (cfr. nn. 38-39 e 15 dell'allegato 1 al predetto regolamento del 2010).

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO V
Arch. Roberto Banchini

IL DIRETTORE GENERALE
Caterina Bon Valsassina

GCS, GME