



*Ministero dei beni
e delle attività culturali
e del turismo*

DIREZIONE GENERALE ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA, BELLE ARTI E PAESAGGIO
PER LA CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA
E LE PROVINCE DI IMPERIA, LA SPEZIA E SAVONA

Prot. MBAC-SABAP-LIG *MPH 3P*

Cl. *34.01.04/1*

Allegati vari

OGGETTO: circolare Circolare n. 42 in data 21 luglio 2017 applicativa del DPR n. 31 del 13 febbraio 2017

Con riferimento all' applicazione del DPR n.31 del 13 febbraio 2017 si trasmette la circolare emessa dal n.42 emessa dalla Direzione Generale Belle Arti e Paesaggio

La scrivente Soprintendenza conferma la disponibilità per definizione di linee guida per la semplificazione delle procedure e l'armonizzazione dell'azione di tutela del riferimento al delicato e fragile paesaggio ligure. ed accordi di collaborazione tra il Ministero, Regione e gli enti locali dal comma 3 dell'art.4 del DPR n.31 del 13 febbraio 2017

Il Responsabile dell'area VI-Paesaggio
arch. Caterina Gardella
caterina.gardella@beniculturali.it

Caterina Gardella

Genova - 7 AGO. 2017

Regione Liguria
Vice Direttore Direttore Dipartimento Territorio
Urbanistica e Pianificazione territoriale
arch. Pier Paolo Tomiolo

Servizio tutela del paesaggio e demanio marittimo
protocollo@pec.regione.liguria.it

a tutti i comuni della Liguria

agli Ordini e Collegi

IL SOPRINTENDENTE
Vincenzo Tinè





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. 48

Roma, 21 LUG. 2017

Prot. n. 21322

C. 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



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

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



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

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 artificialmente 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



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

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 spetti 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



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

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



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

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 specifiche 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».



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

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



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

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 Soprintendente 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").



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

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'esautiva 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.



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

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 vigenti 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 sensi 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.



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

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, come 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,



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

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.



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

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.



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

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 varieguate 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 (MATM - 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



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

tutela paesaggistica (paesaggio archeologico) in una forma surrogata 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 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



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

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



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

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 inizio 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 sopraccitati); 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 rinvergono, 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



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

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