

**Vittorio Meddi**

Analisi critica del nuovo regime in vigore che riserva alle Soprintendenze il potere di esprimere parere preliminare vincolante sugli interventi nelle aree protette.

# AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA: PIÙ OMBRE CHE LUCI

Premessa

Anche mettendo in campo tutta la buona volontà che da sempre contraddistingue l'identità della nostra categoria, si hanno oggettive difficoltà a comprendere provvedimenti qualificati come innovativi, ma che in realtà segnano un evidente ritorno al passato. L'argomento è la modifica prevista al Codice dei beni culturali con l'articolo 2 del decreto legislativo 63/2008 e, nello specifico, il nuovo procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica art. 143 del decreto legislativo 22/01/2004 n. 42.

Non comprendiamo le ragioni che hanno indotto il legislatore ad approvare un provvedimento che risulta in palese contraddizione con gli intenti di semplificazione e snellimento delle procedure annunciati, sia in tema paesistico-ambientale quanto edilizio. Mi riferisco alla compilazione dell'elenco di opere minori che da tempo il governo pubblica tra quelle da liberalizzare.

È mia profonda convinzione che uno dei compiti principali della nostra categoria sia quel-

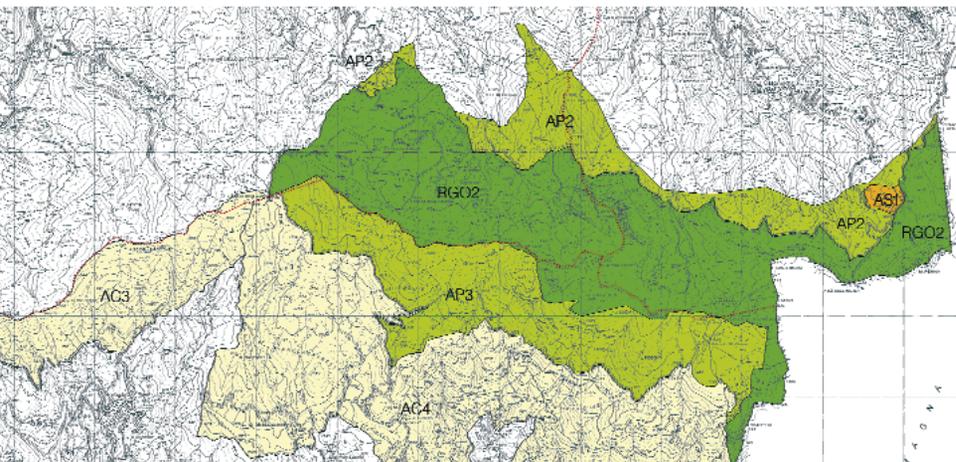
**È in vigore il nuovo procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.**

lo di partecipare al dibattito in modo costruttivo, evitare atteggiamenti di mera critica, contribuire all'analisi in base al quotidiano monitoraggio che permette di individuare i punti deboli dei provvedimenti. Questo è il senso del mio contributo in queste pagine.

Riflessioni sul metodo

Questa premessa porta ad alcune riflessioni. La prima riguarda il metodo: il decreto legislativo 22/01/2004 n. 42, meglio noto come "Codice dei beni culturali e del paesaggio", subentra a due monumenti legislativi la legge 29/06/1939 n. 1497 (protezione delle bellezze panoramiche) e la legge 29/06/1939 n. 1089 (sui beni culturali).

Il provvedimento appare importante e ambizioso nella sua finalità di riordino della legislazione in materia, anche alla lu-



**Siamo convinti della necessità di una maggiore stabilità delle leggi per non dover sempre inseguire le modifiche a provvedimenti legislativi appena emanati.**

ce della più recente, ma altrettanto importante, legge 8 agosto 1985 n. 431, tanto da essere qualificata come “CODICE”.

Nato sulla base di tali presupposti lo strumento si propone di stabilizzare a livello temporale la normativa, evitando agli utenti il calvario della rincorsa alla stratificazione delle leggi che continuamente si sovrappongono, dando vita nel nostro paese a una selva inestricabile di provvedimenti normativi; e che sia tempo di ridurre il numero delle leggi è palese dal fatto che è uno dei punti di programma del Governo.

Fin qui gli intenti e i principi alla base della legge che condividiamo, ma alla prova dei fatti possiamo constatare che non viene quasi mai riconosciuto il particolare rilievo che compete alle leggi definite “CODICE”, rispetto alle leggi ordinarie dello Stato. Codice civile, Codice penale, ecc.

Una parentesi per sottolineare un aspetto negativo che emerge dall'iter del passaggio dal decreto legislativo 29/10/1999 n. 499 “Testo unico”, all'attuale decreto legislativo 42/04 “Codice”. Si sono susseguiti in circa quattro anni ben nove provvedimenti - dal decreto le-

gislativo 308/2004 all'ultimo decreto legislativo 63/2008 - con una serie di modifiche e con la perdita di uno dei requisiti fondamentali del Codice: la sua durata nel tempo.

E la negatività cui accennavo, a mio avviso, risiede nella mancata attribuzione al decreto legislativo 42/04, nella fase costitutiva, di quel necessario livello di stabilità che dovrebbe rappresentare la peculiarità di una legge definita “Codice”. Con buona pace degli illusi che credevano negli intenti di semplificazione.

Questo sistema non è limitato al Codice dei Beni Culturali, ma si può tranquillamente applicare anche ad altri due codici che hanno subito la stessa sorte, se non peggiore:

- Codice edilizia e urbanistica DPR 380/01;
- Codice contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ultima versione D.lgsv. 163/2006.

Da sempre siamo convinti fautori della necessità di una maggiore stabilità delle leggi e ci auguriamo che si arrivi presto a poter lavorare senza essere costretti ad inseguire periodicamente le ripetute modifiche a provvedimenti legislativi appena emanati.

Rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: esame del procedimento

Passiamo ora ad esaminare il nuovo procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica introdotto dalla modifica del Codice con il decreto legislativo 63/2008. Tale autorizzazione viene introdotta dall'art. 7 della legge 1497/39 che, in conformità all'art. 117 della Costituzione, è di competenza della Soprintendenza per gli interventi da realizzare nelle zone sottoposte a vincolo. Con il DPR 616/77 art. 82 la funzione viene delegata alla Regione, e nel Lazio il procedimento è disciplinato dalla legge 16/03/1982 n. 13.

Alla Soprintendenza rimane la funzione di controllo sulle autorizzazioni assentite dalla Regione, o quella di surroga al rilascio dell'autorizzazione nell'ipotesi in cui siano trascorsi i sessanta giorni in mancanza della pronuncia della Regione.

In adempimento all'art. 7 comma 2 del DPR 616/77 la Regione Lazio emana la legge n. 59 del 19/12/1995 con la quale subdelega ai Comuni la funzione per il rilascio dell'autorizzazione, esclusivamente



per talune tipologie di interventi elencati all'art. 1.

In verità il provvedimento è limitato agli interventi minori, includendo tra di essi (art. 1 c.1 lett. a) gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e consolidamento ecc. che, come è noto, già con la legge 431/85 erano stati esclusi dalla necessità di richiesta di autorizzazione.

In buona sostanza, relativamente alle tipologie di interventi indicati nella legge regionale 59/95 resta in capo alla Regione il ruolo di controllo sull'operato dei Comuni nell'esercizio della funzione subdelegata, e restano invariate le competenze della Soprintendenza di annullamento ed eventuale surroga.

La limitazione degli interventi ammessi, che potrebbe apparire il punto debole del procedimento, va invece considerata positivamente perché, proprio la responsabilizzazione diretta dei Comuni ha contribuito efficacemente alla formazione dei tecnici comunali e dei tecnici componenti la commissione edilizia, attraverso la presenza dell'esperto di cui al comma 5 che dà efficacia alla subdelega. Altro ef-

fetto positivo deriva dal maggiore controllo del territorio con riferimento non solo agli aspetti edilizi ma anche a quelli paesaggistici.

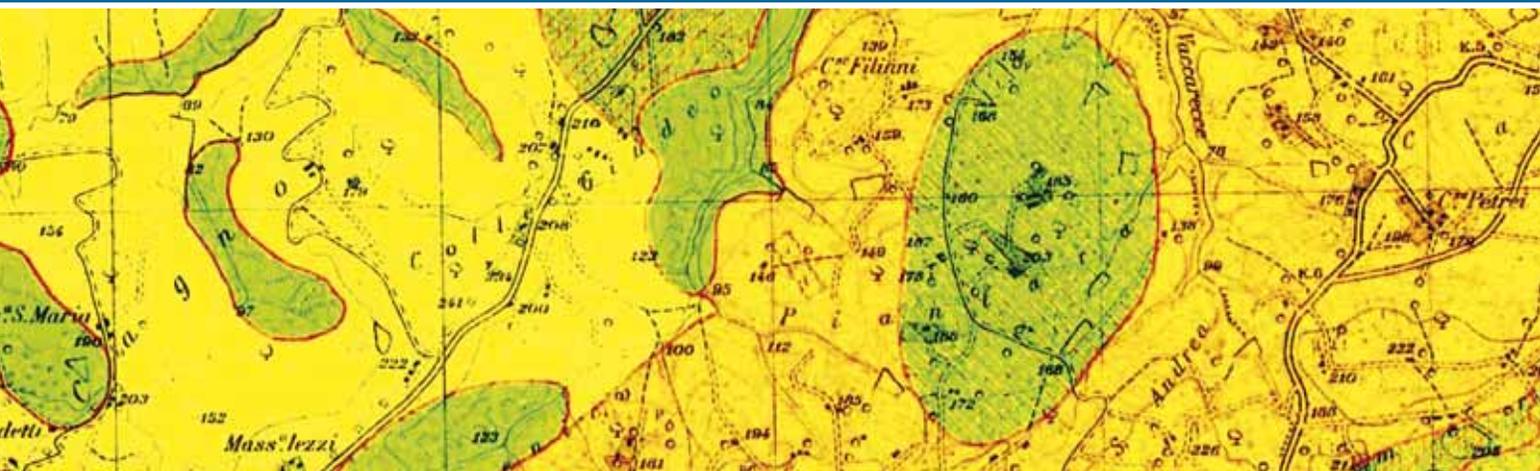
Con la legge Costituzionale n. 3 del 18/10/2001 che riforma il cosiddetto titolo V, inerente il sistema delle autonomie locali, la tutela ambientale torna di competenza esclusiva dello Stato.

- Il primo effetto che provoca è costituito dalla necessità "dell'accordo di collaborazione istituzionale" tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali per la redazione del piano paesaggistico, compito che la legge 431/85 assegnava alla Regione. Infatti il decreto legislativo 63/2008 novella l'art. 135 del Codice nel senso che "l'elaborazione del piano paesistico avviene congiuntamente tra Ministero e Regione". Il Ministero non è più spettatore ed eventualmente titolare del potere di "surroga" nell'ipotesi di inadempienza da parte della Regione, ma diventa parte attiva nella formazione del piano.

- L'articolo 2 dello stesso decreto 63/2008 interviene sull'articolo 146, riassegnando le fun-

zioni tra Ministero e Regione nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesistica. La Soprintendenza, a seguito di istruttoria della Regione, esprime parere vincolante sugli interventi oggetto di autorizzazione. Ove la Soprintendenza abbia approvato le prescrizioni d'uso dei beni paesistici tutelati (compartecipazione all'elaborazione del piano) e, dopo l'avvenuta verifica dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, il suddetto parere assume natura obbligatoria non vincolante.

- L'art. 146 riformato dal decreto 63/08, al comma 6 mantiene la possibilità per le Regioni di subdelegare l'esercizio della funzione ai Comuni, con l'introduzione della differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia. Condizione che, come è bene illustrato nella specifica circolare della Regione, si sostanzia nell'obbligo per i Comuni di organizzare la struttura del governo del territorio, con un dirigente che si occupa della materia paesistica ed un dirigente che si occupa della materia urbanistico-edilizia.



- L'art. 148, inoltre, prevede la istituzione della commissione per il paesaggio, a supporto del soggetto al quale sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesistica, composta da soggetti in possesso di particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio, che esprimono pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori previsti dagli articoli 146, comma 7, 147 e 159. Nello specifico la lettera circolare della Regione Lazio - Dipartimento territorio, Direzione regionale territorio e urbanistica del 16/11/2009 prot. 237080 - rende possibile che tale funzione venga assolta dal Comune per mezzo di struttura individuale.

L'immediata conseguenza di tale decisione appare l'annullamento dell'organizzazione comunale prevista dalla legge regionale 59/95, nonostante un rodaggio durato 15 anni, mentre sarebbe stato opportuno, dopo un esaustivo bilancio sulla sua funzionalità, prima di compiere scelte di carattere involutivo, apportare eventualmente i correttivi necessari.

Forse per la mia situazione di abitante di un piccolo Comune,

il mio pensiero va al gran numero, direi la maggior parte dei piccoli campanili del Lazio, ed alle difficoltà che devono affrontare per mantenere nell'organico il responsabile dell'ufficio tecnico. In un clima di particolare accanimento per la riduzione degli organi di rappresentanza degli enti nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, gli stessi enti sono obbligati all'ampliamento dell'organico per disporre di nuove figure di responsabilità per la differenziazione di procedimenti che, per quindici anni, sono stati esplicitati dalla medesima figura. In pratica mentre da una parte, con la riduzione di due consiglieri si ottiene il beneficio economico del taglio dei gettoni di presenza, che non raggiunge neppure i cento euro, dall'altra si impone una nuova figura dirigenziale che comporta una maggiore spesa nell'ordine delle migliaia di euro.

Proseguiamo nell'analisi del nuovo procedimento la cui entrata in vigore è carente per:

- mancata approvazione del PTPR redatto ai sensi del nuovo Codice;

- mancato adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni del PTPR.

Mentre sulla durata si evidenzia che:

- sono previsti 40 giorni per l'amministrazione competente (Regione) per eseguire accertamenti e trasmettere la documentazione alla Soprintendenza;
- entro 45 giorni dalla ricezione della documentazione la Soprintendenza rende il parere;
- l'amministrazione competente rilascia l'autorizzazione entro 20 giorni dal ricevimento del parere;
- trascorsi 30 giorni dal rilascio l'autorizzazione diventa efficace.

Risultato: nell'ipotesi di permanenza della subdelega, quando va bene la durata del procedimento, senza interruzioni, è stata raddoppiata:  $(40+45+20+30) =$  giorni 135, contro i precedenti 60 trascorsi i quali senza pronunciamento della Soprintendenza interveniva il "silenzio assenso". Viene reso più oneroso ed incerto il procedimento nell'ipotesi in cui la Soprintendenza non si pronuncia nel termine fis-



sato di 45 giorni, in tal caso l'interessato può richiedere l'autorizzazione in via sostitutiva alla Regione che ha a disposizione diverse opzioni: può attivare la conferenza di servizi, che deve concludersi entro 15 giorni; avvalersi di un commissario ad acta, che ha termine 60 giorni per provvedere; provvedere direttamente. Appare utopica la possibilità di risolvere attraverso la conferenza di servizi; infatti, la stessa Soprintendenza se non si è espressa in 45 giorni è remoto che possa esprimersi entro un terzo del tempo ordinario, stante peraltro la nota carenza di organico. È altresì noto l'ampliamento temporale di procedimenti che vedono il ricorso al commissario ad acta.

Il nuovo procedimento cancella quello che può essere definito uno strumento di stimolo per la pubblica amministrazione vale a dire il "silenzio-assenso".

**Il nuovo procedimento cancella uno strumento di stimolo per la P.A., il "silenzio-assenso".**

### Conclusioni

A conclusione di questa sintetica disamina si può constatare che nel nuovo procedimento gli aspetti negativi prevalgono su quelli positivi, in quanto:

- risulta maggiormente oneroso per i Comuni che, per mantenere la subdelega, sono obbligati ad una diversa organizzazione con la previsione di nuove figure dirigenziali;
- la sua entrata in vigore appare intempestiva a causa della mancata attuazione di parti del Codice con riferimento alle caratteristiche del PTPR;
- è oneroso oltre che incerto per gli interessati con l'allungamento dei termini temporali e la eliminazione del silenzio-assenso.

Non v'è dubbio che sono tutte buone ragioni che, oltre a suggerire una maggiore preventiva riflessione sulle scelte da effettuare, dovrebbero soprattutto portare all'immediata proroga dei termini di entrata in vigore che, per evitare discrasie, devono coincidere con la completa attuazione delle modifiche al Codice intervenute con il decreto legislativo 63/08, che, ai sensi dell'art. 146 comma 5, modifica sostanzialmente il parere del Ministero che avrà natura obbligatoria non vincolante.

**Si può constatare che nel nuovo procedimento gli aspetti negativi prevalgono su quelli positivi.**

Condizione di grande rilievo che avrebbe dovuto suggerire l'avvio del nuovo regime solo dopo il verificarsi di:

- l'individuazione delle aree soggette a tutela nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al titolo edilizio;
- l'individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione;
- l'accertamento da parte del Ministero dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PTPR.

A tale riguardo attualmente il procedimento prevede la verifica, tra gli altri, dei presupposti di cui all'art. 143 che ancora non sussistono, ragione per cui si afferma la intempestività del nuovo procedimento.

**Sarebbe auspicabile l'immediata proroga dei termini di entrata in vigore del provvedimento.**