

GIUSEPPE PIPERATA

La tutela del paesaggio

Come ricordato paesaggio e patrimonio storico-artistico sono beni la cui tutela è considerata un compito diffuso a partire dalla Carta costituzionale.

Per molti anni, il regime di protezione di questi beni era dettato da due distinte fonti, in quanto la legge 29 giugno 1939, n. 1497, si occupava delle bellezze naturali, la legge 1° giugno 1939, n. 1089, invece, disciplinava la tutela delle cose d'interesse artistico e storico. Si deve anche ricordare la legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso), la quale ha rafforzato gli strumenti di tutela dei profili naturalistici del nostro territorio.

Oggi, però, si registrano alcune novità. Per un lato, i due regimi sono stati accorpati in un unico testo legislativo, il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, contenente il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Ciò ha anche determinato l'elaborazione di una nozione unica di patrimonio culturale, composto dai beni paesaggistici e dai beni culturali (art. 2, comma 1). In pratica, si supera la dicotomia tra paesaggio e patrimonio storico-artistico e si unifica l'oggetto della tutela che l'art. 9 Cost. impone alla Repubblica, anche se continuano a sopravvivere due distinte sottocategorie, quella dei beni culturali e quella dei beni paesaggistici, caratterizzate dalla sottoposizione a principi comuni, ma a regimi differenti.

Per altro lato, invece, le competenze ammini-

**La tutela
del paesag-
gio e dei
beni cultu-
rali:
le fonti**

**La tutela
del paesag-
gio e dei
beni
culturali:
le compe-
tenze**

strative in materia di tutela sono state diversamente distribuite, in quanto mentre quelle riguardanti i beni culturali sono prevalentemente di competenza statale, invece, quelle riguardanti i beni paesaggistici sono prevalentemente di competenza delle regioni. La tutela dei beni culturali viene garantita dallo Stato attraverso il Ministero per i beni e le attività culturali. Il Ministero esercita le sue competenze amministrative attraverso le strutture centrali (Segretariato e varie Direzioni generali), alcuni istituti (Istituti centrali, Istituti nazionali e Istituti dotati di speciale autonomia) e attraverso gli organi periferici (cfr. d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233). In particolare, operano a livello periferico le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, le Soprintendenze (quelle per i beni archeologici, quelle per i beni architettonici e paesaggistici e quelle per i beni storici, artistici ed etnoantropologici), le Soprintendenze archivistiche, gli Archivi di Stato, le biblioteche statali, i musei statali.

**La nuova
nozione
di paesag-
gio**

Si è detto sopra del nuovo modo di intendere il paesaggio nella prospettiva concettuale ed interpretativa che si è affermata, anche grazie, da ultimo, alla Convenzione europea del paesaggio. Di tale cambiamento vi è traccia nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, a partire dalla definizione che il testo legislativo dà di tali beni. Paesaggio non è più (e solo) un mero e astratto valore estetico, ma «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, comma 1). Il paesaggio forma insieme ai beni culturali il patrimonio culturale della Nazione, ma a sua volta è composto dai beni paesaggistici, che sono immobili e aree individuate come tali, in quanto «costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali,

morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge» (art. 2, comma 3).

Per tali beni il Codice assicura una tutela «relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2). L'esercizio di questa azione di tutela può importare l'adozione di provvedimenti che conformano diritti e condizionano l'uso dei beni oggetto della tutela stessa (art. 3, comma 2).

Nello specifico il codice assicura una tutela a tre categorie di beni paesaggistici (art. 134):

**I beni
paesaggi-
stici**

1. gli immobili e le aree (ad esempio, le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; le ville, i giardini e i parchi; i complessi di cose immobili come i centri storici; le bellezze panoramiche) individuati attraverso un procedimento amministrativo, finalizzato all'adozione di una dichiarazione di notevole interesse pubblico del bene (artt. 136 ss.);

2. le aree direttamente individuate come beni paesaggistici dalla legge (art. 142), come ad es., alcuni territori costieri; alcuni fiumi e torrenti; i ghiacciai; i parchi e le riserve nazionali o regionali; le zone gravate da usi civici; le zone umide; le zone di interesse archeologico);

3. le ulteriori aree o immobili sottoposti a tutela da parte dei piani paesaggistici (art. 143).

Il punto di maggior contatto tra l'azione pubblica di tutela del paesaggio ed il governo del territorio si coglie con maggiore evidenza soprattutto rispetto a due precisi istituti di-

**Gli stru-
menti
di tutela
del paesag-
gio**

sciplinati dal Codice: il piano paesaggistico e l'autorizzazione paesaggistica.

**Il piano
paesaggi-
stico: pro-
cedimento e
contenuti**

I piani paesaggistici sono approvati dalle regioni, anche se per alcuni beni è prevista un'elaborazione congiunta del piano con il Ministero dei beni culturali e spetta allo stesso Ministero individuare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione. Le regioni possono, come visto, approvare un apposito piano paesaggistico oppure un piano urbanistico-territoriale che tenga anche conto dei valori paesaggistici. Tali strumenti debbono definire alcune specifiche prescrizioni, che tendono a) al mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni tutelati; b) all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio; c) al recupero e alla riqualificazione degli immobili e delle aree compromessi o degradati, al fine di reintegrare i valori preesistenti, nonché alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati; d) all'individuazione di altri interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione ai principi dello sviluppo sostenibile (art. 135).

Dalla definizione del procedimento di adozione del piano paesaggistico derivano alcune conseguenze. Innanzitutto, l'adozione del piano determina che non sono più ammessi sugli immobili e nelle aree tutelate interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso e le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici (art. 143, comma 9). Inoltre: a) le previsioni dei piani paesaggistici non sono

derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico; b) sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni e degli enti locali; c) sono prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore; d) i comuni e gli enti locali conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale a tali previsioni entro due anni dalla loro approvazione; e) eventuali limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo; f) possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico (art. 145).

L'individuazione di un'area o un immobile come bene paesaggistico non determina l'applicazione di un vincolo assoluto di intervento edilizio, di modificabilità o di trasformazione. Il Codice, infatti, ammette sempre e senza particolari formalità alcune tipologie di interventi, come, ad esempio, quelli «di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici» (art. 149, comma 1). Per tutti gli altri, invece, viene imposto un regime di autorizzazione preventiva, con lo scopo di verificare che l'intervento avvenga nel rispetto del principio secondo il quale «i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, (...) non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione» (art. 146, comma 1).

L'autorizzazione paesaggistica deve essere chiesta dal titolare del diritto sul bene all'amministrazione competente, cioè la regione,

**L'autorizzazione
paesaggistica: procedimento**

la quale molto spesso decentra tale competenza sugli enti locali (province, comuni o loro forme associative). L'amministrazione competente verifica la completezza della documentazione e istruisce il procedimento; successivamente, entro 40 giorni trasmette la documentazione alla Soprintendenza, alla quale spetta fornire entro 45 giorni un parere vincolante. Se la Soprintendenza esprime un parere positivo nei termini previsti, l'amministrazione competente decide di conseguenza entro i successivi 20 giorni. Se, invece, il parere è negativo, è la stessa Soprintendenza a comunicare all'interessato il preavviso di diniego ai sensi dell'art. 10-bis, legge n. 241 del 1990, mentre l'amministrazione competente provvederà in conformità al parere nei successivi 20 giorni. Nel caso in cui la Soprintendenza rimanga inerte, l'amministrazione convoca una conferenza di servizi per superare lo stallo procedurale. In ogni caso, decorsi 60 giorni dal ricevimento della documentazione da parte della Soprintendenza senza che questa abbia espresso il parere, l'amministrazione competente può procedere prescindendo dal parere. Se, invece, è l'amministrazione competente a rimanere inerte dopo la ricezione del parere, decorso il termine dei 20 giorni, l'interessato può richiedere l'autorizzazione in via sostitutiva alla regione, che vi provvede, anche mediante un commissario ad acta, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta, ovvero allo stesso Soprintendente qualora la regione non abbia delegato la funzione autorizzatoria ad altri enti, e sia essa stessa inadempiente (art. 146).

Si tenga, inoltre, presente che per le aree e gli immobili soggetti a vincolo paesistico non basta l'eventuale titolo edilizio abilitativo per poter svolgere un intervento sul bene tutelato, dovendosi, come visto, necessariamente acquisire un'autorizzazione preventiva dell'au-

torità competente. Infatti, la disciplina codicistica chiarisce che «l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio», e non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi. Inoltre, l'autorizzazione è «valida per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione». Tuttavia «I lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione possono essere conclusi entro e non oltre l'anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo» (art. 146, comma 4).

Il d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, ha introdotto una procedura semplificata di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, tassativamente elencati nel provvedimento (Allegato I).

Sul piano procedimentale, l'istanza da presentarsi ai fini del rilascio dell'autorizzazione semplificata deve essere corredata da una relazione paesaggistica semplificata, redatta da un tecnico abilitato, che dovrà attestare la conformità dell'intervento alla disciplina del paesaggio ed alla vigente disciplina urbanistica.

L'autorizzazione paesaggistica semplificata: campo d'applicazione e procedimento

A seguito della presentazione dell'istanza, è prevista una prima verifica in ordine alla applicabilità o meno della modalità semplificata, nonché una verifica preliminare della conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica ed edilizia.

In caso di esito positivo si procede alla valutazione di compatibilità paesaggistica.

Nel caso in cui l'amministrazione competente, previa comunicazione dei motivi ostativi ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 ed eventuale apertura del relativo con-

traddittorio endo-procedimentale, esprima una valutazione negativa rigetta motivatamente la domanda. Nell'ipotesi di rigetto della domanda l'interessato, entro 20 giorni dalla ricezione del relativo provvedimento, può comunque chiedere al soprintendente, con istanza motivata e corredata della documentazione, di pronunciarsi sulla domanda di autorizzazione paesaggistica semplificata. Copia dell'istanza è contestualmente inviata all'amministrazione che ha adottato il provvedimento negativo, la quale, entro dieci giorni dal ricevimento, può inviare le proprie deduzioni al soprintendente. Ricevuta l'istanza, il soprintendente, entro i successivi 30 giorni, verifica la conformità dell'intervento progettato alle prescrizioni d'uso del bene paesaggistico ovvero la sua compatibilità paesaggistica e decide in via definitiva, rilasciando o negando l'autorizzazione. Copia di tale provvedimento è inviata all'amministrazione che si è pronunciata in senso negativo.

In caso invece di valutazione positiva della compatibilità paesaggistica, l'amministrazione provvede immediatamente e, comunque, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, a trasmettere alla soprintendenza una motivata proposta di accoglimento della domanda corredata dalla stessa istanza e dalla documentazione in suo possesso.

Se anche la valutazione del soprintendente è positiva, quest'ultimo, nei 25 giorni successivi, esprime parere vincolante al quale l'amministrazione locale si adegua rilasciando l'autorizzazione (massimo entro 5 giorni dalla ricezione dello stesso parere) e dandone immediatamente comunicazione all'interessato e alla soprintendenza; se la valutazione è invece negativa, entro lo stesso termine e previa comunicazione all'interessato dei motivi che ostano all'accoglimento, il soprintendente rigetta di-

rettamente l'istanza senza investire nuovamente della questione l'ente locale.

Il provvedimento di rigetto è immediatamente comunicato alla amministrazione competente e all'interessato.

Il parere del soprintendente non è vincolante, ma solo obbligatorio, nel caso in cui l'area interessata sia assoggettata ad un vincolo o ad un piano paesaggistico che contengano specifiche prescrizioni d'uso del paesaggio ed in tal caso il provvedimento di rigetto è adottato dall'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione.

Il procedimento autorizzatorio semplificato deve concludersi in ogni caso nel termine massimo di 60 giorni dal ricevimento dell'istanza.