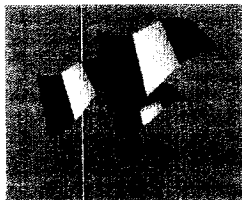




Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Ufficio Legislativo



MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0019196-25/10/2011
Cl. 06.01.00/293.1

Alla Direzione generale per il paesaggio,
le belle arti, l'architettura e l'arte
contemporanea
SEDE

Oggetto: Quesito in merito all'articolo 6, comma 10, del D.P.R. n. 139/2010.

Si riscontra la richiesta di parere di cui alla nota prot. 21769 in data 5 luglio 2011, concernente la portata applicativa dell'articolo 6, comma 10, del d.P.R. 139/2010.

1. Occorre rammentare che l'articolo 6, comma 10, in oggetto – secondo il quale <<Il parere del soprintendente è obbligatorio e non vincolante quando l'area interessata dall'intervento di lieve entità sia assoggettata a specifiche prescrizioni d'uso del paesaggio, contenute nella dichiarazione di notevole interesse pubblico, nel piano paesaggistico o negli atti di integrazione del vincolo adottati ai sensi dell'articolo 141-bis del Codice>> - costituisce la riproposizione, con riferimento al procedimento autorizzatorio semplificato, di quanto già stabilito all'articolo 146, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio – secondo cui <<Il parere del soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero, su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante (...)>>.

Le diversità lessicali non possono celare la sostanziale equivalenza della portata precettiva della disposizione regolamentare rispetto a quella della preesistente disposizione legislativa.

Del resto, un cambiamento riguardo all'intervento, in funzione decisionale o co-decisionale, dell'amministrazione statale nel procedimento (intervento ritenuto dalla

giurisprudenza costituzionale principio fondamentale della disciplina di tutela - c.d. principio della doppia chiave), non sarebbe stato consentito alla disposizione regolamentare, alla quale la legge ha demandato (semplicemente) di definire <<procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione>> (così, l'articolo 146, comma 9, del Codice – nella formulazione introdotta dal d.lgs. 63/2008 - di cui il d.P.R. 139/2010 costituisce attuazione).

2. Le due disposizioni in esame sono concordi nell'allineare le nuove dichiarazioni di interesse, le dichiarazioni di interesse integrative ed i piani paesaggistici, quali strumenti ad effetto equivalente, idonei a realizzare la programmata "vestizione" dei vincoli (vale a dire, la trasformazione dei vincoli paesaggistici, da vincoli "nudi", cioè meramente perimetrali, in vincoli corredati dall'indicazione di obiettivi, criteri, limiti – in una parola: delle specifiche "prescrizioni d'uso – necessari per valutare efficacemente la compatibilità con la salvaguardia dei valori tutelati delle singole modifiche del territorio progettate e sottoposte ad autorizzazione).

In altri termini, la trasformazione ("vestizione") del vincolo risulterà efficace, una volta che gli strumenti urbanistici l'avranno recepita, e comporterà, quale che sia lo strumento con cui essa viene definita, il venir meno della natura vincolante del parere della Soprintendenza.

3. Si tratta però di stabilire in quali forme e da parte di quale amministrazione pubblica debba essere verificata l'effettiva trasformazione del vincolo.

Per quanto concerne i (nuovi) piani paesaggistici aderenti al modello delineato dagli articoli 156, 135 e 146, del Codice, nella formulazione vigente, tale questione può (deve) essere espressamente affrontata e risolta nell'ambito dell'accordo di programma, che recepisce i risultati dell'elaborazione congiunta dei piani, a sua volta orientata dalla previa intesa istituzionale.

Nell'immediato (cfr. richiesta formulata dal Comune di Bagnatica, che ha originato la richiesta di parere), la questione si pone con riferimento all'integrazione dei vincoli provvedimentali esistenti (quelli nuovi, dovrebbero nascere già corredati delle prescrizioni d'uso).

Secondo una prima opzione interpretativa, l'amministrazione di tutela che ha adottato la dichiarazione di interesse (da un lato, le Commissioni regionali; dall'altro, autonomamente, il Ministero), è abilitata ad integrarla – ponendo in essere, in applicazione del generale principio di cooperazione istituzionale, le opportune consultazioni preventive con le altre amministrazioni preposte alla tutela dell'interesse paesaggistico – ed a trarre poi dall'avvenuta integrazione ogni conseguenza anche in ordine al mutamento della natura del parere del Soprintendente.

Tale soluzione si pone però in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 146, comma 5 – che, come esposto, richiede che, in tutti i casi di "vestizione", intervenga una <<positiva verifica da parte del Ministero, su richiesta della regione interessata,

dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici (...)>> - verifica che non può intendersi limitata all'adeguamento dei piani urbanistici in quanto tale (cioè, al mero riscontro che il nuovo contenuto del vincolo sia stato recepito dal Comune), ma deve ritenersi comprensiva dell'adeguatezza e sufficienza del contenuto delle prescrizioni d'uso introdotte.

Altro argomento, sempre nel senso che gli effetti della "vestizione" debbano essere verificati (conosciuti, valutati e ritenuti adeguati, al fine del venir meno della natura vincolante del parere statale) dagli organi di entrambi i livelli istituzionali interessati, è dato dal fatto che la dichiarazione di interesse paesaggistico, ai sensi dell'articolo 140, comma 2, <<costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo>>, salva l'applicazione dell'articolo 143, comma 2, che demanda all'accordo procedimentale sulla pianificazione congiunta di definire anche <<i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'articolo 141-bis>>: orbene, se la condivisione della disciplina vincolistica è espressamente richiesta in sede di pianificazione, essa non può essere elusa in sede di ridefinizione (anticipata e prodromica alla pianificazione complessiva) dei vincoli provvedimentali, posto che detti vincoli il piano, senza condivisione, non li potrà modificare.

4. Sembra dunque necessaria una condivisione tra Stato e Regione delle previsioni provvedimentali che possano comportare una riduzione o un'attenuazione del livello della tutela, ed è indubbio che tale debba essere qualificato l'effetto di concentrare il potere decisionale (quindi, ove opportuno, interdittivo della trasformazione pregiudizievole dell'area vincolata) sul solo ente locale.

Pertanto, può concludersi nel senso che una condivisione dell'adeguatezza dell'integrazione dei vincoli provvedimentali sia necessaria in tutti i casi (almeno, ai fini del venir meno della natura vincolante del parere della Soprintendenza), anche qualora il provvedimento di vincolo e la sua integrazione siano imputabili alla Regione.

Di tale verifica, occorrerà che, in sede regionale (preferibilmente, qualora i tempi e lo stato di attuazione della pianificazione congiunta non lo rendano inopportuno, sotto forma di clausola dell'intesa finalizzata all'elaborazione congiunta del piano), vengano definite tra Ministero e Regione le modalità procedimentali ed i termini.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo

Paolo Carpentieri

