
TUTELA DEL PAESAGGIO ED ESIGENZE DI SEMPLIFICAZIONE

Barbara Fenni

Sommario: *1 - La prima legislazione sui beni paesaggistici - 2 - La tutela del paesaggio nella Carta costituzionale - 3 - La legge Galasso e la nuova concezione di paesaggio - 4 - I beni paesaggistici nel d.lgs. n. 42/2004 - 5 - L'autorizzazione paesaggistica semplificata - 6 - Il d.P.R. n. 31 del 13 febbraio 2017 - 6.1 - Gli interventi esonerati - 6.2 - Interventi soggetti a procedura semplificata - 6.3 - Il procedimento autorizzatorio semplificato - 6.4 - Entrata in vigore ed efficacia del Regolamento - 6.5 - Norme finali - 7 - Conclusioni.*

1- La prima legislazione sui beni paesaggistici

La prima normativa dello Stato italiano riguardante la tutela dei beni culturali è stata la legge Nasi n. 185 del 1902 che tutelava i monumenti, i beni immobili, e quelli mobili che avevano carattere di antichità o pregio artistico, ma non le gallerie d'arte. Tale legge istituiva il "Catalogo unico" dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico, indicando esplicitamente quali di questi beni, per il loro singolare valore, non fossero alienabili ai privati, e fissava l'obbligo per i proprietari dei beni inseriti in Catalogo di comunicare qualunque atto di vendita o di mutamento del loro possesso, in quanto a parità di condizioni il Governo doveva poter esercitare la prelazione. La restrizione imposta alle esportazioni di tali beni era circoscritta alle opere di altissimo pregio¹.

La legge Nasi del 1902 rappresenta il primo tentativo del legislatore nazionale di riconoscere una, seppur embrionale, forma di tutela ai beni culturali, mentre il paesaggio viene individuato per la prima volta quale bene da salvaguardare nella "Legge speciale per la tutela della pineta di Ravenna", la n. 179 del 1905. Emanata dal Ministro dell'Istruzione Rava in risposta a quel forte movimento che all'epoca si opponeva alla trasformazione della pineta ravennate in un'area agricola, tale legge, sebbene di portata limitata in quanto applicabile ad un ambito territorialmente circoscritto, gettava la base per la successiva legge Rosadi-Rava, la n. 364 del 20 giugno 1909, relativa alla tutela delle antichità e delle belle arti².

¹ Sui limiti della Legge Nasi si veda T. ALIBRANDI-G.P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, 2001, 7; M. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse storico o artistico*, Padova, 1953, 23.

² La legge garantiva tutela ai beni di interesse storico e letterario ma trascurava completamente il valore naturalistico.

Nello specifico quest'ultima legge, in parte ancora in vigore³, stabiliva il principio dell'inalienabilità ed il divieto di manomissione del patrimonio culturale dello Stato e di enti pubblici e privati, consentiva alla pubblica amministrazione di sottoporre a vincolo di tutela opere private ritenute di importante interesse, così pure di espropriare opere private da includere tra i monumenti e musei pubblici. Inoltre, prevedeva un'attività di vigilanza sull'esportazione e sulla circolazione di beni privati (lo Stato poteva esercitare il diritto di prelazione) ed istituiva le Soprintendenze ai monumenti, alle gallerie e quelle archeologiche.

In tale legge, il cui scopo era quello di consentire la ricostruzione e la conservazione della memoria storica di un popolo, risiedeva e risiede ancora oggi *“l'architrave della normativa di tutela attualmente vigente”*⁴.

Di paesaggio torna di nuovo ad occuparsi il legislatore con la legge Croce n. 778 del 1922, relativa alla tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico⁵.

La portata innovativa della legge, espressione di un evidente cambiamento politico-culturale intervenuto nel nostro Paese, emerge dalla stessa relazione introduttiva in cui il Ministro Benedetto Croce afferma con forza la necessità di una regolamentazione a tutela delle bellezze naturali, come limite all'uso dissolto del paesaggio quale *“rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli”*. Secondo Croce esiste *“nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale e artistico che legittima l'intervento dello Stato”*.

Secondo l'art. 1, comma 1, della l. n. 778 del 1922 *“sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria”*. Tale tutela, prosegue il comma 2, è estesa *“alle bellezze panoramiche”*.

La legge richiede il rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministero dell'istruzione pubblica per i proprietari possessori o detentori ad altro titolo che intendono procedere alla distruzione e alterazione di tali beni (art. 2), così pure l'obbligo di inviare preventivamente alla Soprintendenza dei monumenti i progetti delle opere da realizzare sugli immobili tutelati, quale atto presupposto e necessario per il rilascio della prescritta autorizzazione (art. 3). Inoltre, ai sensi dell'art. 4, *“nei luoghi nei quali si trovano cose immobili soggette alle disposizioni della presente legge, nei casi di nuove costruzioni, ricostruzioni ed attuazioni di piani regolatori possono essere prescritte dall'autorità governativa le distanze, le misure e le altre norme necessarie, affinché le nuove opere non danneggino l'aspetto e lo stato di pieno godimento delle cose e delle bellezze panoramiche (...)”*.

³ Tale Regolamento è ancora in vigore. Si legge, infatti, all'art. 30, comma 1, del Codice per la tutela dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004) che: *“fino all'emanazione dei decreti e dei regolamenti previsti dal presente codice, restano in vigore in quanto applicabili, le disposizioni dei regolamenti approvati con regi decreti 2 ottobre 1911, n. 1163 e 30 gennaio 1913, n. 363, e ogni altra disposizione regolamentare attinente alle norme contenute in questa Parte”*.

⁴ S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, 2016, 13. Per un approfondito commento alla legge n. 364 del 1909 si rinvia a R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 1909 e l'Italia giolittiana*, il Mulino, 2003.

⁵ La legge deve il suo nome a Benedetto Croce, all'epoca Ministro dell'Istruzione.

Sebbene tale disposizione possa considerarsi una prima forma di piano paesistico⁶, la strutturazione di tale strumento si è avuta solo con la l. n. 1497 del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali⁷. Al piano, disciplinato all'art. 5, si attribuisce sia una funzione di programmazione e regolazione sia una finalità preventiva, diretta ad evitare un utilizzo disarmonico e spregiudicato del territorio. In altre parole, si prende atto della necessità di dettare una disciplina paesaggistica che da un lato sia in grado di assicurare la protezione dell'interesse estetico, mentre dall'altro faccia fronte attraverso norme urbanistiche⁸ a reali esigenze di vita⁹.

La l. n. 1497 del 29 giugno 1939 tutela, sotto forma di vincolo di inedificabilità e divieto di modificarne l'aspetto, determinate aree naturali e storiche di particolare bellezza, sintetizzate nelle espressioni “*bellezze naturali*” e “*quadri panoramici o naturali*”, attribuendo in tal modo al paesaggio un significato prevalentemente di carattere estetico, avulso come tale da ogni considerazione dei fattori umani incidenti sullo stesso. Le bellezze naturali protette sono distinguibili in due categorie, ovvero le bellezze individue e le bellezze d'insieme¹⁰, che devono essere oggetto di due distinti elenchi elaborati dalla singole Province.

La presenza del vincolo paesaggistico su un determinato bene non esclude di per sé l'attività edificatoria ma, in base all'art. 7 della legge Bottai, “*i proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile, il quale sia stato oggetto di notificata dichiarazione o sia stato compreso nei pubblicati elenchi delle località, non possono distruggerlo né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge. Essi, pertanto, debbono presentare i progetti dei lavori che vogliano intraprendere alla competente regia Soprintendenza e astenersi dal mettervi mano sino a tanto che non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. È fatto obbligo al regio Soprintendente, di pronunciarsi sui detti progetti nel termine massimo di tre mesi dalla loro presentazione*”.

Tale disposizione, pertanto, sottopone a preventivo rilascio di un'autorizzazione paesaggistica qualunque intervento di demolizione o modifica dei beni tutelati, il cui mancato rispetto è sanzionato dal successivo articolo 15 con l'obbligo per il trasgressore di demolire a proprie spese le opere realizzate abusivamente o, se il Ministero lo ritenga più opportuno, con il pagamento “*d'una*

⁶ M. FILIPPI, *Piano paesistico*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 1997, 196.

⁷ Tale legge, a firma del Ministro dell'educazione nazionale Bottai, si accompagna alla legge n. 823 del 1939 di riorganizzazione delle Soprintendenze che vengono distinte in Soprintendenze alle antichità, ai monumenti e alle gallerie e alla legge n. 1089 del 1939. Quest'ultima sottopone a tutela beni sia pubblici che privati di valenza artistica, storica, archeologica o etnografica, paleontologica. Tra questi sono incluse le monete, i manoscritti, libri, stampe ed incisioni di particolare valore e pregio, ma anche le ville, i parchi ed i giardini (art. 1). Inoltre, afferma l'art. 2, la tutela opera anche rispetto alle “*cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante e come tali abbiano formato oggetto di notificazione, in forma amministrativa, del Ministro della pubblica istruzione*”. Per un approfondimento sul contenuto e sulle principali novità della legge Bottai si rinvia a S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, 1975, 167.

⁸ Molto spesso all'interno dei piani erano contenute disposizioni conformative della proprietà privata relative all'ammissibilità e alla topologia di interventi consentiti sui beni paesaggisticamente vincolati.

⁹ G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, 1995, 80.

¹⁰ Le prime sono identificabili con i beni “*immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica*” e “*le ville, i parchi ed i giardini che (...) si distinguono per la non comune bellezza*”, mentre rientrano nella seconda categoria “*i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*”, così pure “*le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali*” ed i punti di vista e di belvedere dai quali si può godere “*lo spettacolo di quelle bellezze*”.

indennità equivalente alla maggior somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione”.

2- La tutela del paesaggio nella Carta costituzionale

La tutela del paesaggio trova fondamento nella Carta costituzionale che, nella parte dedicata ai principi fondamentali, attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico artistico della Nazione (art. 9, comma 2).

Nel momento in cui venne emanata la Costituzione repubblicana il significato comunemente accolto di paesaggio era quello di porzione di territorio, in cui grande rilevanza era attribuita all’aspetto percettivo, inteso come il modo in cui viene percepito da chi con esso entra in contatto¹¹. Sebbene fosse innegabile una distinzione tra paesaggio e bellezze naturali tutelate dal legislatore¹², l’interpretazione inizialmente accolta dalla Corte costituzionale era tale per cui il primo costituiva una parte delle seconde. Ne è conferma la sentenza n. 9 del 1973 secondo cui *“la dichiarata tutela di bellezze naturali formanti paesaggio è dall’art. 9 (Cost.) inclusa tra “i principi fondamentali” della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico (...)”*¹³. La Corte, dunque, utilizzando i due termini come sinonimi fa propria una concezione passiva di tutela del paesaggio e respinge il tentativo di ricondurla al governo del territorio, mostrandosi così insensibile rispetto al mutamento del contesto politico-economico e sociale di quegli anni, in cui la garanzia di adeguata tutela non passava tanto da un atteggiamento conservativo quanto, piuttosto, dalla valorizzazione del territorio in cui si svolgeva l’attività agricola, economica e culturale della comunità¹⁴.

Un primo segnale di cambiamento si ha con l’emanazione della sentenza n. 239 del 1982, in cui si riconosce come l’urbanistica *“comprende tutto ciò che concerne l’uso dell’intero territorio (e non solo degli aggregati urbani)”*¹⁵. Afferma la Corte che *“la medesima zona di territorio può formare oggetto di provvedimenti normativi relativi al paesaggio ovvero concernenti l’urbanistica i quali (...) sono attribuiti alla diversa competenza statale o regionale”*. Secondo la dottrina, *“con la sentenza n. 239 del 29 dicembre 1982 la Corte costituzionale ha definitivamente superato la visione tradizionale del paesaggio tendenzialmente identificato con la nozione di bellezze naturali (...)”*. Secondo la Corte la nozione di paesaggio accolta nell’articolo 9 della Costituzione si sostanzia in un valore estetico-culturale che opera nello stretto raccordo tra paesaggio e patrimonio storico culturale (...)”¹⁶.

¹¹ R. SAIJA, *Dal paesaggio all’ambiente: l’art. 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T., Firenze University Press, 2007, 132.

¹² Come correttamente osservato dalla dottrina *“possono esservi bellezze naturali che non costituiscono un paesaggio e paesaggi non costituiti da bellezze naturali”*. In tal senso A.SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Scritti per Giuffrè*, Vol.III, 1967, 893 ss.

¹³ Dello stesso tenore anche la sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 24 luglio 1972 in cui si afferma che le bellezze naturali ambientali devono essere mantenute distinte dai beni tutelati attraverso la disciplina urbanistica.

¹⁴ R. SAIJA, *Dal paesaggio all’ambiente: l’art. 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., 135.

¹⁵ Sul carattere innovativo della sentenza si rinvia a G.CARLOTTI-A. CLINI, *Diritto amministrativo*, Maggioli, 2014, Vol. I, 241.

¹⁶ P. CAPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it.

Nello stesso senso anche la sentenza n. 94 del 1985 dove la Corte, dopo aver ribadito *“lo straordinario rilievo”* che la Costituzione riconosce al paesaggio, afferma che la sua tutela *“non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immodificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull’ambiente”*¹⁷.

La Corte ha ribadito ulteriormente la propria posizione nella sentenza n. 151 del 27 giugno 1986, relativamente alla supposta illegittimità costituzionale della l. n. 431 del 1985, la c.d. Legge Galasso.

3- La legge Galasso e la nuova concezione di paesaggio

La legge n. 431 del 1985 ha notevolmente ampliato le categorie di beni da sottoporre a tutela in base alle loro caratteristiche intrinseche e alla capacità degli stessi di esprimere l’identità di un territorio, a conferma di una concezione non più estetica ma *“culturale”* del paesaggio. La legge Galasso, pertanto, ha sottoposto a vincolo intere zone del territorio nazionale, indipendentemente dalla presenza di un provvedimento amministrativo che ne dichiarasse l’interesse paesaggistico, diversamente da quanto previsto dalla precedente legge del 1939.

L’apposizione del vincolo paesaggistico-ambientale previsto dalla l. n. 431 non sottintende un divieto assoluto di edificabilità o modificazione del territorio ma istituisce un rigido sistema di autorizzazioni. Oltre al rilascio del titolo edilizio da parte del Comune è necessario ottenere il nulla osta da parte della Regione¹⁸, ente a cui la l. 431 del 1985 attribuisce il compito di sottoporre *“a specifica normativa d’uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici”*.

Nella sentenza n. 151 del 1986, già richiamata, la Corte costituzionale evidenzia la diversità della Legge Galasso rispetto alla legislazione precedente relativa alle bellezze naturali, in quanto sottopone a tutela vaste porzioni di territorio e intere categorie di elementi territoriali in base alla loro ubicazione e caratteristiche morfologiche. Tale legge, prosegue la Corte, *“introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell’intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale”*, mentre relativamente al rapporto tra competenze statali e competenze regionali *“accoglie in proposito soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione (...)”*¹⁹.

¹⁷ La sentenza, da altro punto vista, merita di essere ricordata perché afferma l’applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni in tema di tutela del paesaggio. In tal senso S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Giuffrè, 2008, 85.

¹⁸ L’autorizzazione rilasciata dalla Regione è sottoposta al controllo e alla verifica da parte del Ministero dei Beni Ambientali e Culturali. Tale autorizzazione ha carattere vincolante per il Comune.

¹⁹ Per l’analisi della sentenza si rinvia, tra gli altri, a S. LABRIOLA, *Dal paesaggio all’ambiente: un caso di interpretazione evolutiva della norma costituzionale. Il concorso della Corte e il problema delle garanzie*, in *Diritto e società*, 1987, 113 ss.

Una progressiva sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela ambientale è quanto emerge da alcune successive pronunce della Corte costituzionale. Nella sentenza n. 391 del 1989 si afferma che la tutela del paesaggio è identificabile nella conservazione dell'ambiente, mentre nella n. 430 del 1990 che si sostanzia nella tutela ecologica²⁰.

Questo orientamento, più che essere letto come un definitivo tramonto della vecchia linea interpretativa secondo cui il paesaggio, come parte del patrimonio culturale, sarebbe nettamente distinto dall'urbanistica e dall'ambiente, va visto come un tentativo di recuperare nei conflitti di attribuzione posti avanti alla Corte le competenze statali, da sempre pacificamente riconosciute in materia di ambiente e meno in quella paesaggistica.

Il problema del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di paesaggio è tutt'oggi aperto e ciò non stupisce se si considera che l'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non menziona esplicitamente questa materia. L'art. 117, comma 2, lett. s) inserisce tra le materie di potestà legislativa dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre lascia alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, comma 3). La mancata menzione del paesaggio nel testo dell'art. 117, pertanto, ha contribuito a ridare nuova linfa al dibattito mai sopito circa la sua autonomia giuridica.

Secondo un primo orientamento, poco condivisibile²¹, la tutela del paesaggio sarebbe confluita tra quelle di potestà legislativa esclusiva e residuale della regione, segnando in tal modo un vero e proprio stravolgimento rispetto al passato²². Se si esclude questa tesi le possibili ricostruzioni sono due. La prima è quella che vede nella riforma la conferma che la tutela del paesaggio confluisce in quella della tutela del territorio, affidata alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni²³, mentre la seconda, nettamente prevalente, riconduce il paesaggio all'ambiente, all'ecosistema e ai beni culturali e, dunque, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Oltre ad autorevole dottrina²⁴, tale orientamento trova conforto nelle pronunce della Corte costituzionale²⁵ e nella giurisprudenza amministrativa²⁶.

4- I beni paesaggistici nel d.lgs. n. 42 del 2004

²⁰ Nello stesso senso si ricordano le sentenze della Corte costituzionale nn. 67 del 1992, 269 del 1993, 46 del 1995, 85 del 1998, 378 del 2000.

²¹ La non condivisibilità della tesi si basa sul dato normativo dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Questa disposizione, come già detto, attribuisce alla competenza legislativa concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, richiedendo pertanto un intervento del legislatore statale con funzione di coordinamento e a garanzia di uniformità e legittimando, di conseguenza, un intervento regionale solo relativamente alla disciplina di dettaglio. Ne consegue che la tutela del paesaggio in sé, ex art. 9 della Costituzione, certamente costituendo un *quid pluris* rispetto alla sua valorizzazione non può essere affidata in via esclusiva al legislatore regionale.

²² La tesi è sostenuta da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, n. 1/2012. In senso critico si veda P. CAPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it.

²³ G. CIAGLIA, *Prudenza e giurisprudenza nella tutela del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2003, 163.

²⁴ M. BROCCA, *Nulla osta paesistico e sindacato statale: non c'è spazio per un controllo di merito?*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2002, 2, 431 e ss; G.F. CARTEI, *Il paesaggio*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, tomo II, 2123.

²⁵ Corte cost. nn. 66 del 2012, 67 del 2011, 275 del 2011, 226 del 2009, 180 del 2008 e 367 del 2007.

²⁶ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 9 del 14 dicembre 2001.

Alla breve parentesi rappresentata dal d.lgs. n. 490 del 1999 (Testo Unico dei beni culturali e dell'ambiente), che aveva raccolto in un solo *corpus* normativo la disciplina relativa alla tutela dei beni storici, artistici e archeologici (l. n. 1089 del 1939) e quella sulla tutela del paesaggio (leggi nn. 1497 del 1939 e 431 del 1985), ha fatto seguito il vigente d.lgs. n. 42 del 2004²⁷, ovvero il Codice dei beni culturali e del paesaggio che, nell'intento di realizzare un completo ed efficiente sistema di tutela, ha proposto una sintesi tra le due visioni: quella estetica della legge Bottai, finalizzata a vincolare specifiche aree caratterizzate da particolare bellezza, e quella c.d. "culturale" della legge Galasso, in cui la tutela riguarda intere categorie di beni, ovvero intere porzioni di territorio nazionale, ed appare funzionale alla successiva attività di pianificazione²⁸.

Il Codice, in linea con quanto espresso nella Convenzione europea del paesaggio²⁹ secondo cui esso rappresenta un *"elemento importante della qualità della vita delle popolazioni (...) un elemento chiave del benessere individuale e sociale"*, afferma che *"per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni"* (art. 131).

La fusione realizzata dal d.lgs. n. 42 del 2004 tra la legge Bottai del 1939 e la legge Galasso del 1985 consente di chiarire quali sono oggi i beni paesaggistici, la cui disciplina si rinviene nella parte III del Codice. Il riferimento è all'art. 134 del d.lgs. n. 42 del 2004 che rinvia a quelli elencati nell'art. 136, alle aree indicate nell'art. 142, e agli ulteriori immobili ed aree sottoposti a tutela dai piani paesaggistici. In altre parole, un bene è "paesaggistico" o perché rientra tra quelli elencati negli articoli 136 e 142 dello stesso codice o perché come tale lo definisce il piano paesaggistico³⁰.

L'art. 136 non fa altro che riprodurre le bellezze individue e le bellezze d'insieme previste dall'art. 1 della l. n. 1497 del 1939, in cui il vincolo paesaggistico trova fonte in un provvedimento ministeriale o regionale che ne dichiara il "notevole interesse pubblico" secondo il procedimento di cui al successivo articolo 139. L'art. 142, invece, fa riferimento ai beni paesaggistici individuati come tali direttamente dal legislatore, ovvero a quelli contenuti nella l. n. 431 del 1985. A questi si aggiungono quali beni paesaggistici gli ulteriori immobili o aree sottoposte a tutela dai relativi piani³¹.

In base all'art. 135 del Codice, dedicato alla pianificazione paesaggistica, lo Stato e le Regioni devono garantire *"che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine*

²⁷ La parte III del d.lgs. 42 del 2004 relativo ai beni paesaggistici è stata modificata dal d.lgs. n. 63 del 2008.

²⁸ Ampia la dottrina in materia. A titolo esemplificativo si ricorda A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, 2004; M.A.SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2012; G. VIVOLI, *Prime riflessioni sulla tutela del paesaggio alla luce del nuovo Codice dei beni culturali e sul paesaggio*, in www.ambienteditto.it.

²⁹ La Convenzione è in vigore dal 1 marzo 2004 ed è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 16 del 2006. Per una approfondita analisi della Convenzione e del percorso che ha portato alla sua formazione si veda M. MONTINI-E. ORLANDO, *La tutela del paesaggio tra Convenzione europea del paesaggio e normativa italiana*, in V. PIERGIGLI-A. L. MACCARI, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006.

³⁰ In materia si veda G.F. CARTEI, *La disciplina dei vincoli paesaggistici: regime dei beni ed esercizio della funzione amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, II, 19; M. LIPARI, *Il nuovo regime dei vincoli nella legislazione sul paesaggio*, in *Giust. amm.*, 2006, 262.

³¹ Secondo G.F. CARTEI, *L'autorizzazione paesaggistica nel codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11/2004, *"la differenza significativa rispetto al passato sembra costituita dalla possibilità per i piani di individuare autonomamente beni che risultano, in tal modo, sottratti al regime urbanistico ed attratti nello statuto giuridico dei beni paesaggistici(...)"*.

le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (...). Il piano paesaggistico si occupa di individuare le “*linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati*” (art. 135, comma 2, lett. d), così pure provvede a stabilire “*le misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate*”(art. 143, comma 1, lett. h)³².

In attuazione di quanto appena detto il piano paesaggistico divide, normalmente, il territorio in ambiti di paesaggio, definendo per ciascuno di essi specifiche normative d'uso ed effettua la ricognizione dei beni di interesse paesaggistico, oggetto di specifici provvedimenti ministeriali o regionali, e di quelli individuati ai sensi dell'art. 142 del Codice.

La disciplina del piano paesaggistico, così intesa, rappresenta “*il segno più evidente del passaggio da una concezione di tutela eminentemente statica (volta alla conservazione) e spazialmente delimitata (beni paesaggistici) a un approccio dinamico, volto a realizzare un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di sviluppo sostenibile(...) delle attività insediative, sociali ed economiche presenti in un determinato territorio e le esigenze di protezione e riproduzione delle sue caratteristiche paesaggistiche (...)*”³³.

Ne consegue che il piano paesaggistico costituisce lo strumento di disciplina e tutela del territorio più importante. Il carattere cogente delle sue disposizioni, infatti, consente di derogare al contenuto degli altri strumenti di pianificazione urbanistica che fossero eventualmente difformi³⁴. Tale prevalenza del piano paesaggistico trova conferma nell'art. 145, comma 4, del Codice che esplicitamente richiede che gli strumenti di pianificazione siano a questo conformi, ma anche nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui il rapporto che insiste tra questi strumenti è di tipo gerarchico³⁵. Senza sopprimere l'autonomia degli enti locali dotati di poteri di pianificazione, il Codice impone loro di adeguarsi alla disciplina paesaggistica, adattandola dove possibile alle particolarità del proprio territorio³⁶.

La tutela del paesaggio, che interessa approssimativamente la metà del territorio nazionale, pone il problema di disciplinare se e in che modo possano essere eseguiti degli interventi o introdotte delle modificazioni sullo stesso. Se la presenza di un bene o di un'area paesaggisticamente rilevante non esclude di per sé lo *ius edificandi* è altrettanto vero che il suo esercizio è subordinato, per volontà del legislatore, ad un particolare procedimento, diretto a verificare la compatibilità dell'intervento con la tutela del paesaggio, ovverosia con il mantenimento del suo valore.

³² Al Piano paesaggistico compete la funzione di sintesi di tutela e valorizzazione del paesaggio. In tal senso si veda P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, 2001, 32-37.

³³ N. VETTORI, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon, Rivista di Arti e diritto on line*, n.1/2017.

³⁴ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, n. 3/2005.

³⁵ Limitandoci alle pronunce più recenti si rammenta Corte costituzionale n. 11 del 29 gennaio 2016 e n. 210 del 16 settembre 2016.

³⁶ G. D. COMPORTI, *Piani paesaggistici*, in *Enc. dir.*, Annali V, Milano, 2012, 1074.

Lo strumento tecnico, sotto forma di provvedimento amministrativo, che esprime questo giudizio di compatibilità è l'autorizzazione paesaggistica³⁷, la cui funzione è, dunque, quella di evitare il possibile pregiudizio a tale bene, costituzionalmente garantito, per effetto della realizzazione di un determinato intervento che non sia con esso compatibile.

La disciplina relativa all'autorizzazione paesaggistica è contenuta all'art. 146 del Codice, dove si legge che *"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"* (comma 1). Pertanto, prosegue il comma 2, tali soggetti *"hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi (...), corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuto l'autorizzazione"*.

La documentazione a corredo del progetto ha lo scopo di consentire la verifica della compatibilità dell'opera con l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio, presupposto imprescindibile per il rilascio dell'autorizzazione (comma 3) che è atto autonomo e presupposto rispetto al titolo edilizio legittimante l'intervento (comma 4).

Più precisamente il rapporto intercorrente tra autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio viene qualificato come un rapporto di presupposizione³⁸.

E' atto presupposto, in quanto prima di richiedere il permesso di costruire o altro titolo edilizio è necessario aver chiesto e ottenuto l'autorizzazione paesaggistica, ed autonomo per il fatto che la realizzazione di un qualsiasi intervento in area sottoposta a vincolo ne determina l'obbligo di rilascio, a prescindere dalla necessità di ottenere anche un titolo edilizio³⁹. Laddove un titolo edilizio sia richiesto, proprio in virtù di tale autonomia, il suo rilascio non consegue automaticamente a quello dell'autorizzazione paesaggistica, stante la diversità degli interessi tutelati da tali strumenti⁴⁰.

La prima, in particolare il parere vincolato rilasciato dalla Soprintendenza, è espressione di discrezionalità tecnica concernente l'adeguatezza dell'intervento rispetto all'interesse pubblico paesaggistico⁴¹, mentre il secondo garantisce il rispetto di quanto prescritto nei piani urbanistici. L'autorizzazione paesaggistica non è mai un atto vincolato, in quanto frutto della valutazione del

³⁷ Molto ampia la letteratura in materia. Tra gli altri si ricorda S. AMOROSINO, *Autorizzazioni paesaggistiche: dalla semplificazione per gli interventi minori alla riforma generale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/2011; G.F. CARTEI, *L'autorizzazione paesaggistica nel codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11/2004; G.CLEMENTE DI SAN LUCA-R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2005.

³⁸ Cons. St., Sez. VI, n. 2658 del 16 giugno 2016; Cons. St., Sez. IV, n. 521 del 9 febbraio 2016.

³⁹ G. PAGLIARI, *Permesso di costruzione e autorizzazione paesaggistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2006, 223.

⁴⁰ Cons. St., Sez. IV, n. 8260 del 27 novembre 2010, in *Foro amm.*, C.D.S., 2010, 11, 2340.

⁴¹ Una parte della dottrina è più favorevole a qualificare questa discrezionalità come mista. In tal senso F. BASSI, *Lezioni di diritto amministrativo*, VII ed., Milano, 2003, 72. Secondo l'Autore può parlarsi di discrezionalità tecnica *"ogni qual volta la scelta da compiersi dal titolare del potere sia più o meno strettamente ancorata ad un preventivo accertamento (o valutazione) di carattere tecnico di un presupposto da compiersi alla luce di regole fornite da scienze o da arti. E' opinione di chi scrive che il concetto in esame sia in buona sostanza il risultato di un equivoco di fondo. Al riguardo può presentarsi infatti una sola alternativa: o la scelta del titolare del potere risulta strettamente determinata dall'esito dell'accertamento o della valutazione tecnica e in questo caso non si vede quale margine di autodeterminazione rimanga alla P.A. ovvero l'accertamento o valutazione tecnica di un presupposto lascia un margine di scelta all'operato della P.A. ed in questo caso occorre riconoscere che ci si trova di fronte ad un caso di c.d. discrezionalità mista in quanto l'operato della P.A. viene ad articolarsi in due fasi distinte anche se strettamente connesse: la prima valutativa e la seconda discrezionale"*.

singolo progetto incidente sull'area sottoposta a tutela, mentre il permesso di costruire, in caso di accertata conformità dell'opera alla disciplina urbanistico-edilizia, è atto dovuto⁴².

Resta da capire se, in violazione di quanto appena detto, un titolo edilizio rilasciato senza preventiva autorizzazione paesaggistica sia da qualificare come illegittimo⁴³ o, piuttosto, come inefficace. Propende per la seconda soluzione sia il dato normativo, laddove senza richiamare in alcun modo il titolo edilizio stabilisce che i lavori su beni paesaggisticamente tutelati non possono essere iniziati in mancanza di tale provvedimento (art. 146, comma 4), sia la giurisprudenza⁴⁴.

Al di fuori dei casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5⁴⁵, l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria⁴⁶.

L'autorizzazione paesaggistica, quale provvedimento amministrativo autonomamente impugnabile, ha una durata di cinque anni decorrenti *“dal giorno in cui acquista efficacia il titolo edilizio eventualmente necessario per la realizzazione dell'intervento (...)”* (art. 146, comma 4). Scaduto il termine di cinque anni l'esecuzione dei lavori è sottoposta a nuova autorizzazione⁴⁷. Se nel corso del quinquennio i lavori sono iniziati ma non terminati, il legislatore non richiede una nuova autorizzazione a condizione che gli stessi terminino entro l'anno successivo alla scadenza dei cinque anni (art. 146, comma 4).

Chi rilascia l'autorizzazione paesaggistica è la Regione che può delegare i Comuni, le Province o gli enti parco, *“purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia”* (art. 146, comma 6).

⁴² Cons. St., Sez. IV, 1 aprile 2011, n. 20150; Tar Veneto, Sez. II, n. 37 del 12 gennaio 2011; Cass. pen., Sez. III, n. 6642 del 12 gennaio 2010; Cons. St., Sez. V, n. 3539 del 30 giugno 2005. Evidenzia, al contrario, un margine di apprezzamento tecnico-discrezionale nell'attività diretta al rilascio del titolo edilizio una recente sentenza del Tar Campania, Napoli, Sez. VIII, n. 988 del 12 febbraio 2014.

⁴³ Qualifica come eccesso di potere il provvedimento del comune con cui si annulla il titolo edilizio già rilasciato sulla base esclusivamente della mancanza dell'autorizzazione paesaggistica. In tal senso Tar Campania, Salerno, Sez. II, 2 febbraio 2004, n. 72, in *Foro amm. TAR.*, 2004, 484.

⁴⁴ Sull'inefficacia del titolo edilizio, in assenza di autorizzazione paesaggistica, si veda Cass. civ., Sez. I, 7 aprile 2006, n. 8244.

⁴⁵ Si tratta di ipotesi in cui l'abuso commesso, riconducibile alla mancata autorizzazione paesaggistica, è ritenuto dal legislatore meno grave, come tale sanabile in caso di accertata compatibilità paesaggistica. Le fattispecie, indicate al comma 4 sono:

- a) i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
- b) impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- c) i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del T.U. edilizia.

⁴⁶ Una qualche apertura verso la sanabilità dell'opera anche in mancanza di autorizzazione paesaggistica e al di fuori delle ipotesi esplicitamente ammesse dal legislatore si ha nei casi in cui *“la sanatoria corrisponde anche a un differente e ulteriore interesse pubblico, che si affianca a quello privato. Questa ipotesi può verificarsi quando dall'attività edilizia oggetto di sanatoria derivi, direttamente o indirettamente, in via convenzionale, per atto unilaterale d'obbligo o sulla base di una previsione dello strumento urbanistico, un vantaggio ambientale”*. Così afferma Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 317 del 19 marzo 2008.

⁴⁷ La cessazione di efficacia dell'autorizzazione paesaggistica opera automaticamente al decorso dei cinque anni, in quanto scopo della norma è quello di consentire alla pubblica amministrazione di procedere con nuove valutazioni. In tal senso Cons. St., Sez. VI, 10 gennaio 2007, n. 23, in *Foro amm.*, CDS, 2007, I, 152.

In altre parole, il legislatore impone una distinzione sul piano organizzativo tra l'ufficio che si occupa dell'autorizzazione paesaggistica, o più in generale della tutela del paesaggio, e quello che ha competenza in materia urbanistica. Scopo della scelta è sicuramente quello di evitare che la valutazione urbanistica possa influenzare quella delegata paesaggistica.

Conferma arriva anche dalla giurisprudenza. Si afferma nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2784 del 5 giugno 2015 che *“la doverosa distinzione organizzativa,(...), riflette la distinzione sostanziale tra la funzione di tutela del paesaggio e quella di governo del territorio o urbanistica: è una distinzione che ha base nell’art. 9 Cost. (e oggi è confermata dall’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.) e che è rimarcata dalla costante giurisprudenza specie costituzionale (a muovere da Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141 e, ad es., a Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309): la separazione organizzativa a livello comunale è voluta dalla legge ad adeguata prevenzione della possibile commistione in capo al Comune delle due competenze e a evitare che la valutazione urbanistica possa incidere sull’autonomia di quella, superiore e delegata, paesaggistica”*.

La Regione o l'ente delegato si pronuncia sull'istanza di autorizzazione paesaggistica una volta acquisito il parere vincolante del Soprintendente⁴⁸.

Nello specifico il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica si articola in diversi passaggi. Innanzitutto, l'amministrazione competente, ricevuta la relativa istanza, nei successivi quaranta giorni verifica la completezza della documentazione (può procedere a richieste di integrazione ed effettuare i dovuti controlli) e verifica *“la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato”*, unitamente ad una relazione tecnica illustrativa ed ad una proposta di provvedimento. La relazione tecnica è di fondamentale importanza perché costituisce la base di valutazione della compatibilità dell'intervento con la tutela del paesaggio.

Il parere deve essere reso dal Soprintendente entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Nel caso intenda rilasciare parere negativo è tenuto ad osservare l'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990, ovvero la norma che disciplina il preavviso di rigetto⁴⁹.

Ricevuto il parere l'amministrazione competente provvede nei successivi venti giorni (art. 146, comma 8). In caso di inerzia si prevede l'esercizio del potere sostitutivo da parte della regione⁵⁰, anche per mezzo di un commissario *ad acta*, nel caso la competenza spettava all'ente delegato, o da parte del Soprintendente se competente era la stessa regione (art. 146, comma 10).

⁴⁸ Il parere obbligatorio e vincolante del Soprintendente ha di per sé una capacità lesiva della sfera giuridica soggettiva del destinatario che ne legittima la sua autonoma impugnazione in via giurisdizionale. Così in Tar Umbria, Perugia, Sez. I, 16 gennaio 2013, n. 11, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 1, 72 e Tar Campania, Napoli, Sez. VI, n. 1769 del 18 aprile 2012, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 4,1346.

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990 *“nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale (...)”*.

⁵⁰ In caso di inerzia della stessa regione si configura un silenzio inadempimento tutelabile davanti al giudice amministrativo. Così in E. LEQUAGLIE-M. MIGUIDI, *Testo unico dell'edilizia e norme collegate*, Maggioli, 2008, 530.

Il legislatore si preoccupa anche di disciplinare l'ipotesi in cui la richiesta di parere alla Soprintendenza non trovi risposta. In questo caso, dice la norma, l'amministrazione competente decorsi inutilmente sessanta giorni *"provvede comunque sulla domanda di autorizzazione"* (art. 146, comma 9). In altre parole, il legislatore consente all'amministrazione procedente di prescindere dal parere ma legittima, implicitamente, un rilascio tardivo dello stesso da parte del Soprintendente, non spiegandosi altrimenti la distinzione temporale tra il termine di quarantacinque giorni dalla richiesta per la resa del parere e quello di sessanta-decorrente sempre dalla richiesta-per poter procedere a prescindere dallo stesso.

Il procedimento fin ora delineato è quello che si definisce ordinario. Tuttavia, come indicato nella seconda parte dell'art. 146, comma 9, si demanda all'adozione di un successivo regolamento la definizione di *"procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti (...)".*

5- L'autorizzazione paesaggistica semplificata

In attuazione dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 42 del 2004 è stato emanato il d.P.R. n. 139 del 2010, un Regolamento di delegificazione che ha lo scopo di contemperare l'esigenza di tutela paesaggistica con una sempre più pressante esigenza di semplificazione procedurale⁵¹. In tal senso, il Regolamento individua puntualmente trentanove tipologie di interventi considerati di lieve entità la cui realizzazione è soggetta al rilascio di una autorizzazione paesaggistica semplificata⁵².

Limitando l'analisi ai profili di maggior rilievo si ricorda come la prima semplificazione introdotta dal Regolamento è di carattere documentale. Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 139 del 2010 chi propone l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione è tenuto a presentare una relazione paesaggistica semplificata, a firma di un tecnico abilitato, *"nella quale sono indicate le fonti normative o provvedimenti della disciplina paesaggistica, è descritto lo stato attuale dell'area interessata dall'intervento, è attestata la conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, se esistenti, ovvero documentata la compatibilità con i valori paesaggistici e sono indicate le eventuali misure di inserimento paesaggistico previste (...)".*

Alla relazione l'istante ha l'onere di aggiungere una attestazione di conformità urbanistica che può considerarsi espressione di una semplificazione procedurale (art. 4). In effetti, osserva la dottrina, la produzione di entrambi i documenti consente la concentrazione, ma non la fusione, tra i due procedimenti, ovvero quello urbanistico-edilizio e quello paesaggistico, evitando così di gravare il Soprintendente di richieste destinate a non trovare accoglimento perché non correte sotto il profilo

⁵¹ Per un'analisi sulle principali novità introdotte da tale Regolamento si veda A. SERRITIELLO, *La semplificazione nel sistema di amministrazione del paesaggio*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, n. 1/2013.

⁵² Tra gli interventi si ricorda, a titolo esemplificativo, la realizzazione di tettoie o porticati la cui superficie non sia superiore a 10 mq, la realizzazione o la modifica di cancelli o di muri di contenimento, gli incrementi volumetrici non superiori al 10% della volumetria originaria o, a prescindere da questa, maggiori di 100 mc, sempre che l'intervento non riguardi le zone A ai sensi del d.m. n. 1444 del 1968 o i beni vincolati ai sensi dell'art. 136, lett. a), b), e c) del d.lgs. n. 42 del 2004.

urbanistico⁵³. In altre parole, solo la preventiva valutazione positiva di conformità urbanistica legittimerebbe, successivamente, l'accertamento della compatibilità paesaggistica del progetto.

Altra differenza rispetto alla procedura ordinaria risiede nei tempi di conclusione del procedimento che è di sessanta giorni decorrenti dalla presentazione dell'istanza. Il legislatore, senza modificare le fasi in cui si articola il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del Codice, lo ha scandito in termini più brevi. In base all'art. 3, comma 2, la Regione a partire dal ricevimento dell'istanza ha trenta giorni per porre in essere gli accertamenti e procedere con le valutazioni istruttorie per poi trasmettere, in caso di valutazione positiva⁵⁴, la documentazione al Soprintendente tenuto a rilasciare il parere nei successivi venticinque giorni⁵⁵. Ricevuto il parere la Regione entro cinque giorni emette il relativo provvedimento.

Con finalità di semplificazione organizzativa, infine, il d.P.R. n. 139 del 2010 prevede all'art. 5 l'istituzione presso ciascuna Soprintendenza di *“uno o più funzionari responsabili dei procedimenti in materia (...)”*.

6- Il d.P.R. n. 31 del 13 febbraio 2017

Il d.P.R. n. 139 del 2010 che ha avuto il merito di bilanciare le contrapposte esigenze di tutela del paesaggio e semplificazione procedimentale⁵⁶, così pure di migliorare la capacità di adattamento della normativa alle concrete esigenze di volta in volta emergenti, è stato recentemente oggetto di una importante riforma.

La revisione del d.P.R. n. 139 del 2010 si inserisce all'interno delle scelte di semplificazione programmate dal Governo in alcuni settori chiave⁵⁷, anche alla luce delle risultanze della consultazione on line lanciata nel 2013 dal Dipartimento della Funzione Pubblica intitolata *“le 100 procedure più complicate da semplificare”* che ha evidenziato le criticità di un settore come l'edilizia caratterizzato dalla frammentazione normativa, dalle difficoltà applicative, dai tempi lunghi per il rilascio di titoli abilitativi, dalle complicazioni per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Le fondamenta di questo ampio processo di revisione risiedono nell'art. 12, comma 2, del d.l. n. 83 del 2014 (convertito con l. n. 106 del 2014, come modificato da d. l. n. 133 del 2014, convertito con l. n. 164 del 2014) in cui si afferma: *“con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146,*

⁵³ A. SERRITIELLO, *La semplificazione nel sistema di amministrazione del paesaggio*, cit.

⁵⁴ In caso di valutazione negativa l'amministrazione procede ai sensi dell'art. 4, comma 4, del d. P.R. n. 139 del 2010.

⁵⁵ Come accade nella procedura ordinaria il silenzio mantenuto dal Soprintendente sulla richiesta di parere sposta il potere decisionale sull'ente territoriale. Se, diversamente, il Soprintendente intende rilasciare parere negativo è tenuto a comunicare preventivamente all'istante i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ai sensi dell'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990.

⁵⁶ S. AMOROSINO, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio, studi in itinere*, Napoli, 2012.

⁵⁷ L'Agenda di Governo per la semplificazione per il triennio 2015-2017 riguarda cinque settori: cittadinanza digitale-edilizia-welfare e salute-fisco-impresa.

comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, nonché allo scopo di operare ulteriori semplificazioni procedurali, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”.

Si attribuisce al Regolamento l’obiettivo di individuare le tipologie di intervento per le quali l’autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ovverosia quali interventi sono privi di rilevanza paesaggistica e a che condizioni, di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità autorizzabili con procedure semplificate, così pure di individuare le ipotesi di interventi di lieve entità che possono costituire oggetto di accordi di collaborazione tra Ministero, Regioni ed enti locali (art. 15 della l. n. 241/1990).

Il testo del decreto è stato approvato in via preliminare il 15 giugno 2016 dal Consiglio dei Ministri ed in via definitiva, con modifiche, il 20 gennaio 2017. Il decreto, sottoscritto dal Presidente della Repubblica il 13 febbraio 2017, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 68 del 22 marzo 2017 ed è entrato in vigore il successivo 6 aprile⁵⁸.

Il Regolamento, le cui disposizioni secondo l’art. 13 sono immediatamente efficaci per le Regioni a statuto ordinario⁵⁹, si compone di venti articoli e quattro allegati. Gli articoli sono distinti in tre Capi: il primo è rubricato “*Disposizioni generali*” e comprende i primi sei, il secondo è quello dedicato al procedimento autorizzatorio semplificato ed include gli articoli che vanno dal 7 al 13, mentre il Capo III contiene le norme finali (dall’articolo 14 all’articolo 20).

Per quanto concerne il contenuto degli Allegati, quello A è relativo alle opere escluse dall’autorizzazione paesaggistica. Si tratta di trentuno tipologie di intervento paesaggisticamente irrilevanti e pertanto liberalizzate, tra le quali si rinvencono anche alcune fattispecie che secondo la disciplina del precedente d.P.R. n. 139 del 2010 erano soggette ad autorizzazione paesaggistica semplificata. L’Allegato B, diversamente, indica gli interventi di lieve entità per i quali si richiede l’autorizzazione paesaggistica semplificata. Le ipotesi sono complessivamente quarantadue e riguardano, in presenza di determinati presupposti, anche beni vincolati ex art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004. Di natura completamente diversa gli Allegati C e D in quanto contengono, rispettivamente, il fac-simile di istanza paesaggistica semplificata e quello dello schema della relazione tecnica che a tale istanza deve essere allegata.

6.1 - Gli interventi esonerati

Agli interventi esonerati dall’obbligo di acquisizione dell’autorizzazione paesaggistica sono dedicati gli articoli 2, 4 e 5 del decreto e l’Allegato A⁶⁰.

⁵⁸ Per una prima analisi del decreto si veda V.TASSONI, *Autorizzazione paesaggistica semplificata*, Maggioli, Marzo 2017.

⁵⁹ Per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano, specifica l’art. 13 del Regolamento, si dovrà attendere l’adeguamento delle loro rispettive discipline legislative.

⁶⁰ Per quanto concerne l’inquadramento di un intervento tra quelli esonerati la Circolare MIBACT n. 42 del 2017 distingue il caso degli interventi comunque soggetti al rilascio del titolo edilizio, dove il privato potrà contare sull’intervento del tecnico chiamato ad accertare la conformità dell’opera con la disciplina urbanistico-edilizia il quale

L'art. 2, nello specifico, stabilisce che *“non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato “A” nonché quelli di cui all'art. 4”*. L'art. 4, rubricato *“esonero dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica per particolari categorie di interventi”* prevede cinque ipotesi tra quelle indicate all'Allegato A e quattro ipotesi ricomprese nell'Allegato B normalmente soggette ad obbligo di autorizzazione paesaggistica semplificata che possono essere esonerate al ricorso di determinate condizioni.

Nello specifico, relativamente all'allegato A, gli interventi su prospetti, coperture e finestre (A2), l'installazione di impianti tecnologici esterni a servizio di singoli edifici (A5), l'installazione di micro generatori eolici di altezza non superiore al metro e mezzo (A7), così pure gli interventi di manutenzione, sostituzione o adeguamento di cancelli e recinzioni, di muri di contenimento (A13), e le attività di sostituzione o messa a dimora di alberi e arbusti, singoli o a gruppo, sia in aree pubbliche che private (A14) non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica, anche se relativi ad *“aree o immobili vincolati ai sensi dell'art. 136, comma 1, del Codice, lettere a), b) e c), limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici”*⁶¹.

Per quanto concerne gli interventi di cui all'allegato B, invece, l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica semplificata riguarda le voci B6 (interventi funzionali alla rimozione delle barriere architettoniche consistenti nella realizzazione di rampe per il superamento di dislivelli superiori a 60 cm o realizzazione di ascensori esterni o manufatti che alterino la sagoma dell'edificio e siano visibili da aree pubbliche), B 13 (opere di urbanizzazione primaria previste in piani attuativi già valutati ai fini della tutela del paesaggio), B 26 (verande e strutture poste all'esterno tali da configurare spazi chiusi e funzionali ad attività economiche) e B 36 (cartelli e altri mezzi pubblicitari non temporanei inferiori, quanto a dimensione, a 18 mq ed insegne).

Perché tali interventi indicati negli Allegati A e B possono essere eseguiti senza preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è necessario il rispetto di quanto indicato nel comma 1 dell'art. 4, ovvero sia è necessario che il provvedimento di vincolo contenga le specifiche prescrizioni d'uso idonee ad assicurare la tutela del bene paesaggisticamente rilevante.

In altre parole, nel momento in cui regole precise e specifiche disciplinanti l'uso di un bene vincolato siano già state puntualmente definite, la pubblica amministrazione non ha più margine di discrezionalità per valutare la compatibilità paesaggistica.

Il comma 2 dell'art. 4 prevede che alla riscontrata condizione di esonero venga data adeguata pubblicità attraverso la relativa pubblicazione da parte della Regione e del Ministero sui rispettivi siti istituzionali. Tale pubblicazione è condizione di efficacia dell'esonero.

potrà asseverare la ricorrenza di una delle fattispecie dell'Allegato A, da quelli liberi anche dal punto di vista edilizio, dove la responsabilità di ritenere l'opera paesaggisticamente irrilevante spetta esclusivamente al privato che potrà, in ogni caso, avvalersi della consulenza di un tecnico di parte. Resta la possibilità per il privato di presentare, in caso di persistente dubbio, una istanza di rilascio di autorizzazione paesaggistica semplificata, ponendo così in capo all'amministrazione competente la valutazione circa la necessità o meno della stessa.

⁶¹ La limitazione precisata dal legislatore relativamente alla lettera c) dell'art. 136 deriva dal fatto che nell'ambito di tale vincolo d'insieme possono essere ricompresi anche manufatti ed edifici di recente costruzione, senza rilevanza paesaggistica, ragion per cui l'imposizione di una più stringente tutela risulterebbe immotivata ed anche superflua, mancando del tutto il valore da tutelare. In tale senso si veda la relazione illustrativa dello schema di decreto.

Ulteriore ipotesi di esonero è prevista al successivo comma 3: gli interventi sopra richiamati contenuti nell'Allegato B non necessitano di autorizzazione paesaggistica *“nelle regioni nelle quali sono stati stipulati gli accordi di collaborazione tra il Ministero, la regione e gli enti locali di cui all'art. 12, comma 2, del decreto- legge 31 maggio 2014, n. 83, (...)”*. Sono fatti salvi, prosegue il comma 4, gli accordi stipulati ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241 del 1990⁶².

Gli accordi di collaborazione di cui al comma 3 dell'art. 4 sono disciplinati dall'art. 6 del Regolamento, il quale rinvia ad un successivo decreto ministeriale la definizione di linee guida di coordinamento relative a struttura e contenuto degli stessi, da adottarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore del d.P.R. n. 31 del 2017. La conclusione di tali accordi, come già detto, esonera gli interventi di cui alle voci B 6, B 13, B 26 e B 36 dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica.

Circa la funzione di tali accordi è interessante richiamare quanto dichiarato dal Consiglio di Stato in occasione del rilascio del proprio parere relativo al d.P.R. n. 31 del 2017, secondo cui si tratterebbe di un *“innovativo strumento giuridico di regolazione pattizia inter-istituzionale”*, attraverso cui è possibile ampliare il novero degli interventi liberi e di quelli soggetti ad autorizzazione semplificata.

Ulteriore disposizione relativa agli interventi liberalizzati è l'art. 5 del Regolamento, secondo cui le Regioni possono inserire nei piani paesaggistici disposizioni o direttive allo scopo di precisare le metodologie di realizzazione degli interventi di cui all'Allegato A. Tali disposizioni o direttive dovranno essere recepite attraverso gli strumenti urbanistici attuativi dei Comuni, emanati in adeguamento ai piani paesaggistici. Tale possibilità riconosciuta dal legislatore non incide in alcun modo sull'entrata in vigore del Regolamento e sull'esonero dall'autorizzazione paesaggistica per le opere di cui all'Allegato A che resteranno libere anche in presenza di direttive relative alla loro esecuzione.

Come già anticipato, l'Allegato A comprende trentuno tipologie di interventi ed opere in aree vincolate prive di rilevanza paesaggistica, come tali esonerate dall'obbligo di rilascio della relativa autorizzazione. Questo elenco è la principale novità del d. P.R. n. 31 del 2017, in quanto non trova corrispondenza nel precedente d.P.R. 139 del 2010, che escludeva dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica solo gli interventi individuati direttamente all'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004. Sono tali gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterano lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore dell'edificio, così pure gli interventi relativi all'attività agro-silvi-pastorale che non modificano in modo permanente lo stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, sempreché tali attività od opere non alterino l'assetto idrogeologico del territorio⁶³ ed, infine, il taglio culturale, la forestazione e riforestazione, le opere di bonifica, antincendio o di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste di cui all'art. 142, comma 1, lett. g (territori ricoperti da foreste e boschi anche se percorsi o danneggiati

⁶² Per un approfondimento circa natura e funzione di tali accordi si rinvia a P. PUPO, *Gli accordi organizzativi fra pubbliche amministrazioni, tra applicazione dei principi codicistici e configurabilità di un potere (amministrativo) di recesso unilaterale*, 17 febbraio 2014, in www.diritto.it; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, 2003; F. MANGANARO, *Rilievi sugli accordi tra pubbliche amministrazioni*, in *Scritti per Enzo Silvestri*, Milano, 1992, 337 e ss; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992, 33 e ss; G. D. FALCON, *Convenzioni ed accordi amministrativi*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, 1988; R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1985, 137; S. AMOROSINO, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni*, Cedam, Padova, 1984.

⁶³ A. COVIELLO, *Sugli interventi agro-silvo-pastorali e sulla preventiva autorizzazione ex art. 151 D. Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490*, in *Dir e giur. agr. e ambiente*, 2006, 53.

dal fuoco e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento), previsti ed autorizzati dalla normativa in materia.

A tali interventi, esplicitamente indicati dal legislatore come esonerati dall'obbligo di autorizzazione, la giurisprudenza aveva aggiunto le opere interne⁶⁴, in quanto non in grado di alterare lo stato dei luoghi o gli immobili, fermo restando l'obbligo dei previsti titoli abilitativi edilizi. Tale prassi trova oggi conferma nel dettato legislativo. Si legge nella voce A 1 dell'Allegato A che sono esonerati dall'autorizzazione paesaggistica *“le opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, comunque denominate ai fini urbanistico-edilizi, anche ove comportanti un mutamento della destinazione d'uso”*.

Alcuni interventi che ora troviamo nell'allegato A erano soggetti, secondo il regime previgente, ad obbligo di autorizzazione paesaggistica semplificata. Il legislatore, rivedendo le proprie scelte, ha ritenuto queste ipotesi come paesaggisticamente irrilevanti. Nella valutazione fatta, si afferma nella relazione illustrativa, hanno inciso tre determinati: la non percepibilità all'esterno, l'innocuità dell'intervento, intesa come incapacità di arrecare anche in astratto un pregiudizio al paesaggio ed, infine, la temporaneità del manufatto o la facile rimozione dello stesso, tale da escludere che l'intervento possa costituire trasformazione stabile o permanente del territorio.

La supposta irrilevanza paesaggistica di alcuni interventi di cui all'Allegato A è stata messa in discussione dal Consiglio di Stato. Nello specifico i dubbi riguardavano la categoria A 2 (interventi sui prospetti e sulle coperture degli edifici), la categoria A 4 (interventi funzionali all'abbattimento delle barriere architettoniche) ed infine la tipologia A 7 (installazione di micro generatori eolici di altezza non superiore ad 1, 5 metri).

A giustificazione il Ministero ha affermato che rispetto alla categoria A2 l'irrilevanza paesaggistica deriva dal fatto che tali interventi devono essere eseguiti nel rispetto degli eventuali piani di colore vigenti nei Comuni e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti.

Per le altre due tipologie di intervento e la relativa scelta di escludere l'obbligo di autorizzazione paesaggistica il fondamento si rinviene in una valutazione ponderata di tre diversi interessi: quello alla tutela del paesaggio, con fondamento costituzionale nell'art. 9, quello alla tutela della salute e dei soggetti diversamente abili (art. 32 Cost.) e, da ultimo, l'interesse alla sostenibilità ambientale che passa anche attraverso la promozione dell'utilizzo di fonti rinnovabili di energia.

Le spiegazioni fornite dal Ministero sono state ritenute adeguate ed il Consiglio di Stato, in ultima analisi, non ha ravvisato profili di illogicità o irragionevolezza nelle scelte degli interventi liberalizzati.

Il confronto tra i due Allegati-Allegato A relativo agli interventi esclusi e Allegato B relativo a quelli soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata-evidenzia una parziale coincidenza tra le due tipologie di voci che ricadono nell'uno o nell'altro elenco a seconda delle caratteristiche dell'intervento e del conseguente impatto generato sul paesaggio. In generale, gli interventi che rispettano le caratteristiche formali e sostanziali dell'esistente sono liberi, quelli che non lo fanno sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata.

⁶⁴ Nel senso dell'esclusione dell'obbligo di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di opere interne su beni vincolati si veda Cass. penale, Sez. fer., 30 agosto 2012, n. 43885; Cons. St., Sez. IV, n. 788, 20 febbraio 2014.

Si ricorda, come già detto, che sono liberi gli interventi sui prospetti e sulle coperture degli edifici eseguiti nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti (A2). Diversamente, se tali interventi vanno a modificare l'aspetto esteriore degli edifici (modifiche delle caratteristiche architettoniche o dei materiali) è necessaria l'autorizzazione paesaggistica semplificata (B3 e B4).

Ancora, sono liberi gli interventi per il consolidamento statico degli edifici o l'adeguamento antisismico purché non comportino modifiche alle caratteristiche morfo-tipologiche, ai materiali di finitura o di rivestimento, alla volumetria o all'altezza dell'edificio (A3). In caso contrario si ricade nella fattispecie B5, soggetta a rilascio di autorizzazione paesaggistica semplificata.

Sono liberi anche gli interventi indispensabili per l'eliminazione delle barriere architettoniche, come la realizzazione di rampe esterne per il superamento di dislivelli non superiori a 60 centimetri, così pure l'installazione di apparecchi servoscala esterni e la realizzazione, in aree pertinenziali interne non visibili da spazi pubblici, di ascensori esterni (A4). Viceversa, per *“interventi necessari per il superamento delle barriere architettoniche comportanti la realizzazione di rampe per il superamento di dislivelli superiori a 60 cm, ovvero la realizzazione di ascensori esterni o di manufatti consimili che alterino la sagoma dell'edificio e siano visibili dallo spazio pubblico”* (B6), la compatibilità paesaggistica deve risultare dal rilascio di apposita autorizzazione.

È libera l'installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, ubicati in zone piane e non visibili da spazi pubblici esterni (A6). Viceversa, è subordinato a rilascio di autorizzazione paesaggistica semplificata lo stesso intervento che fosse eseguito su beni vincolati ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del Codice (B8).

La maggior parte degli interventi, come mostrano gli esempi riportati, trova corrispondenza in entrambi gli allegati. Tuttavia non mancano ipotesi di interventi considerati sempre e comunque liberi, come tali indicati solo nell'Allegato A, quali l'installazione di dispositivi di sicurezza anti caduta sulle coperture degli edifici (A9) o l'installazione di tende parasole su terrazze, prospetti o in spazi pertinenziali ad uso privato (A22).

6.2 - Interventi soggetti a procedura semplificata

L'art. 3 del d.P.R. n. 31 del 2017 stabilisce che *«sono soggetti al procedimento autorizzatorio semplificato di cui al Capo II gli interventi ed opere di lieve entità elencati nell'Allegato “B”»*.

Tale Allegato individua quarantadue tipologie di interventi di lieve entità, soggette come tali ad autorizzazione paesaggistica semplificata e che, a determinate condizioni già precedentemente indicate, possono riguardare anche beni vincolati ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del d.lgs. n. 42 del 2004, quest'ultima limitatamente agli immobili di interesse storico-architettonico o storico testimoniale, compresa edilizia rurale tradizionale, isolati o all'interno di nuclei storici.

Le principali differenze rispetto al d.P.R. n. 139 del 2010 sono costituite da un ampliamento, sebbene limitato, di interventi ritenuti di lieve entità che passano da trentanove a quarantadue e, soprattutto, dal venir meno dell'automatica esclusione dal regime semplificato delle opere concernenti i beni vincolati ex art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) del Codice che restavano, in base al precedente Regolamento, sempre assoggettati all'autorizzazione paesaggistica ordinaria.

Della sostanziale specularità degli interventi contenuti nell'Allegato A e B a seconda del diverso impatto sul paesaggio si è già detto. Pertanto, se una fattispecie è inserita nell'Allegato B vuol dire che la sua compatibilità paesaggistica non è automatica ma consegue ad un procedimento di valutazione che, in caso positivo, si conclude con il rilascio della relativa autorizzazione.

Ad esempio, è soggetto al rilascio di autorizzazione paesaggistica semplificata l'incremento di volume non superiore al 10% di quello della costruzione originaria e comunque non maggiore di 100 mc, se eseguito nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti (B1), oppure la realizzazione o modifica di aperture esterne o finestre a tetto riguardanti beni vincolati ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) (tale lettera nei limiti di quanto già precedentemente detto), sempre che *“tali interventi siano eseguiti nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti”* (B2).

Parimenti soggetta al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata è la realizzazione di autorimesse collocate fuori terra o parzialmente interrato, con volume esterno fuori terra non superiore a 50 mc (B16) o di impianti tecnici esterni a servizio di edifici esistenti a destinazione produttiva, come strutture per lo stoccaggio di prodotti o la canalizzazione dei fluidi o di fumi mediante tubazioni esterne (B20).

Allo stesso regime autorizzatorio è sottoposta la posa in opera di manufatti parzialmente o completamente interrati quali serbatoi o cisterne, nel caso comportino la modifica permanente della morfologia del terreno o della vegetazione, incluse le opere di recinzione delle stesse (B24), la realizzazione di manufatti per ricovero attrezzi agricoli, realizzati in muratura o di fondazione non superiore a 10 mc (B29), di nuove strutture con volume non superiore a 30 mc relative all'attività ittica (B30), così pure l'installazione di linee elettriche e telefoniche su palo a servizio di singoli utenti (B37).

6.3 - Il procedimento autorizzatorio semplificato

La disciplina relativa al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata è contenuta all'interno del Capo II del d. P.R. n. 31 del 2017.

L'art. 7, rubricato *“Procedimento autorizzatorio semplificato per il rinnovo di autorizzazione paesaggistica”*, è una disposizione nuova che ha carattere generale e con finalità marcatamente semplificatoria. Si afferma, infatti, al comma 1, che *“sono assoggettate a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica le istanze di rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche, anche rilasciate ai sensi dell'art. 146 del Codice, scadute da non più di un anno e relative ad interventi in tutto o in parte non eseguiti, a condizione che il progetto risulti conforme a quanto in precedenza autorizzato e alle specifiche prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute”*.

Questo vuol dire che il procedimento semplificato definito dall'art. 11 si applica, oltre che per il rinnovo delle autorizzazioni semplificate rilasciate per gli interventi di cui all'Allegato B, anche per il rinnovo di quelle rilasciate ai sensi dell'art. 146, a condizione che l'autorizzazione non sia scaduta da oltre un anno, il rinnovo concerna interventi in parte o in tutto non eseguiti ed il progetto sia conforme a quello precedentemente autorizzato e alle prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute.

Viceversa, se l'istanza di rinnovo si accompagna a modifiche progettuali di non lieve entità si applica il procedimento ordinario di cui all'art. 146 del Codice (art. 7, comma 2, d.P.R. n. 31 del 2017).

Sempre in un'ottica di semplificazione, il legislatore non prescrive la relazione paesaggistica semplificata nei casi in cui l'istanza di rinnovo non prevede modifiche progettuali, né siano intervenute nuove prescrizioni di tutela (comma 3, art. 7).

Una volta rinnovata l'autorizzazione i lavori devono terminare entro un anno dalla scadenza del quinquennio di efficacia della nuova autorizzazione. L'art. 7, comma 3, del Regolamento rinvia, infatti, all'art. 146, comma 4, del Codice.

L'art. 8, intitolato “*semplificazione documentale*”, al comma 1, dispone che “*l'istanza di autorizzazione relativa agli interventi di lieve entità è compilata-anche in modalità telematica-secondo il modello semplificato di cui all'Allegato C ed è corredata da una relazione paesaggistica semplificata, redatta da un tecnico abilitato, nelle forme di cui all'Allegato D*”.

Il legislatore, in questo modo, a garanzia di uniformità ha predisposto dei moduli standard per la presentazione dell'istanza e della relazione paesaggistica che ogni amministrazione ha il dovere di pubblicare sul proprio sito istituzionale.

L'art. 8 definisce, inoltre, il contenuto della relazione. Nella relazione devono essere indicate le prescrizioni della disciplina paesaggistica vigente nell'area, va descritta come questa si presenta attualmente, si deve attestare la conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici se esistenti, motivare in ordine alla compatibilità del progetto stesso con i valori paesaggistici caratterizzanti il territorio di riferimento e indicare eventuali misure di inserimento paesaggistico.

Inoltre, se l'intervento riguarda i beni vincolati ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c) la relazione deve contenere gli “*specifici riferimenti ai valori storico-culturali ed estetico-percettivi che caratterizzano l'area interessata dall'intervento ed il contesto paesaggistico di riferimento*” (comma 3).

Nell'istanza la parte richiedente deve indicare puntualmente la fattispecie di intervento di lieve entità di cui all'Allegato B per cui si richiede il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata, sulla cui corretta individuazione vigila sia la Regione o l'ente delegato che la Soprintendenza⁶⁵.

A differenza di quanto precedentemente previsto nel d.P.R. del 2010 non è più richiesta l'attestazione di conformità alla disciplina urbanistico-edilizia da parte del professionista (così pure non è necessaria la valutazione preliminare di conformità alla disciplina urbanistica-edilizia da parte dell'amministrazione procedente).

⁶⁵ La questione sull'autorità competente ad accertare la correttezza della tipologia dell'intervento fatta dal richiedente è stata chiarita in occasione di una recente Circolare del MIBACT, n. 42 del 21 luglio 2017.

Ai sensi dell'art. 9, l'istanza di autorizzazione relativa ed interventi di edilizia residenziale deve essere presentata allo Sportello Unico dell'Edilizia (SUE) (art. 5 d.P.R. n. 380 del 2001) o, in attesa della sua costituzione, all'ufficio comunale per l'edilizia (art. 9, comma 1)⁶⁶.

Nel caso di interventi relativi ad attività produttive l'istanza si presenta al SUAP (comma 2) e all'autorità procedente (Regione o ente delegato) nelle ipotesi residuali (comma 3).

In linea con quanto già previsto dal d.P.R. n. 139 del 2010 (art. 3, comma 1) l'art. 10 del d.P.R. n. 31 del 2017 fissa in sessanta giorni dal ricevimento dell'istanza il termine per la conclusione del procedimento con provvedimento espresso, positivo o negativo. Tale termine, specifica la norma, è tassativo.

Nel caso di inutile decorso del termine senza che l'amministrazione abbia concluso espressamente il procedimento, il silenzio che si forma è da qualificarsi come inadempimento e, come tale, non priva l'amministrazione di emanare tardivamente un provvedimento espresso.

Una modificazione, cui si è già accennato, rispetto al Regolamento precedente è il venir meno della verifica preliminare di conformità dell'intervento alla disciplina urbanistico-edilizia che in caso di esito negativo comportava l'improcedibilità della domanda diretta al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Restava al privato la possibilità nei venti giorni successivi di chiederne il riesame al Soprintendente.

Questo passaggio è stato espunto nella nuova disciplina. Resta fermo il fatto che se l'intervento non è conforme alla disciplina urbanistico-edilizia esso non può essere posto in essere.

L'amministrazione procedente (Regione o ente delegato) una volta ricevuta l'istanza verifica preliminarmente la tipologia di intervento al fine di escludere che si tratti di opera per cui l'autorizzazione paesaggistica non è necessaria (l'intervento rientra in una delle fattispecie di cui all'Allegato A o nei casi di cui all'art. 149 del Codice) o che necessita di procedimento autorizzatorio ordinario ai sensi dell'art. 146 del Codice. In questi casi ne dà comunicazione al richiedente (art. 11, comma 1).

Nel caso in cui l'intervento richieda oltre all'autorizzazione paesaggistica ed al titolo edilizio ulteriori atti di assenso comunque denominati i soggetti di cui all'art. 9 (SUE-SUAP-amministrazione procedente) devono obbligatoriamente indire una conferenza di servizi. I termini normalmente previsti per il rilascio dell'atto di assenso a favore delle amministrazioni poste a tutela del paesaggio e dei beni culturali sono dimezzati (da novanta a quarantacinque giorni) (comma 2).

L'amministrazione procedente valuta la conformità dell'intervento o dell'opera alle prescrizioni d'uso contenute nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico ed eventualmente la sua compatibilità con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento.

Nelle ipotesi in cui l'intervento è subordinato esclusivamente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e del titolo edilizio (fattispecie diverse da quella indicate al comma 2) il legislatore prevede che, successivamente alla ricezione dell'istanza, l'amministrazione procedente possa, se necessario, chiedere nei successivi dieci giorni, in un'unica volta, le integrazioni documentali e i

⁶⁶ L'istituzione dello SUE è prevista fin dal 2001 e nel tempo il legislatore ha precisato e ampliato le competenze dello sportello, riconoscendone la centralità del ruolo, quale unico interlocutore nei procedimenti relativi alla materia edilizia allo scopo di velocizzare i rapporti con i cittadini. Ciò premesso suscita qualche perplessità l'ipotesi paventata dal legislatore che il SUE possa non essere ancora costituito.

chiarimenti “*strettamente indispensabili*”⁶⁷ che la parte ha l’onere di produrre, in via telematica, entro dieci giorni. Fino alla scadenza di tale termine o alla ricezione dei documenti richiesti il procedimento resta sospeso. Se l’istante non provvede entro il termine la domanda è dichiarata improcedibile.

Se l’istanza è già completa o una volta ricevuta la documentazione ed i chiarimenti richiesti l’amministrazione procedente esprime la propria valutazione, che potrà essere negativa o positiva.

In caso di esito negativo, entro dieci giorni comunica all’interessato i motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza e le necessarie modifiche affinché la richiesta possa trovare accoglimento. In tal caso il procedimento è sospeso e l’istante ha quindici giorni di tempo per presentare le proprie osservazioni.

Se, comunque, persistono i motivi che impediscono l’accoglimento della richiesta l’amministrazione procedente nei venti giorni successivi comunica motivatamente il rigetto dell’istanza, specie con riferimento alla non accoglibilità delle osservazioni e alla persistente incompatibilità paesaggistica dell’intervento (art. 11, comma 6).

In caso di valutazione positiva nei successivi venti giorni, decorrenti dalla presentazione dell’istanza o dal ricevimento dell’ulteriore documentazione, l’amministrazione procedente trasmette per via telematica alla Soprintendenza una motivata proposta di accoglimento, insieme alla domanda e alla documentazione in suo possesso (art. 11, comma 5).

Se la valutazione del Soprintendente, rispetto alla proposta di accoglimento formulata dall’amministrazione procedente, è positiva procede entro venti giorni al rilascio del parere vincolante⁶⁸, da trasmettere per via telematica all’amministrazione procedente che nei successivi dieci giorni rilascia l’autorizzazione paesaggistica (art. 11, comma 5).

Viceversa, afferma il comma 7, nel caso di “*valutazione negativa della proposta di accoglimento (...) il Soprintendente comunica per via telematica al richiedente entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della proposta i motivi che ostano all’accoglimento dell’istanza (...)*” e, se possibile nel caso di specie, indica le modifiche indispensabili per la valutazione positiva del progetto, da porre in essere nei successivi quindici giorni⁶⁹. Tale comunicazione sospende i termini del procedimento. Se, anche a seguito delle osservazioni, il Soprintendente non muta la propria valutazione entro venti giorni adotta il provvedimento di diniego, fornendo specifica motivazione circa la “*non accoglibilità delle osservazioni o alla persistente incompatibilità del progetto adeguato con la tutela dei beni vincolati e ne dà contestualmente comunicazione all’autorità procedente*”.

Il silenzio del Soprintendente sulla compatibilità paesaggistica dell’intervento, ovvero il mancato rilascio del parere nel termine di venti giorni dal ricevimento della relativa documentazione, viene

⁶⁷ L’aggettivo “indispensabile” utilizzato dal legislatore con riferimento alle richieste integrative di documenti e chiarimenti deve essere interpretato nel senso che in mancanza degli stessi l’amministrazione non ha elementi sufficienti per decidere in ordine alla compatibilità paesaggistica. A conferma il legislatore prevede che in mancanza di ricezione degli stessi l’istanza è improcedibile.

⁶⁸ Il carattere vincolante del parere della Soprintendenza fa eccezione nei casi in cui l’area interessata dall’intervento di lieve entità è sottoposta a specifiche prescrizioni d’uso derivanti dal piano paesaggistico, approvato ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, o dal provvedimento di imposizione di vincolo o successiva integrazioni ai sensi dell’art. 141-bis del Codice (art. 11, comma 8).

⁶⁹ Come specificato sempre nel comma 7 dell’art. 11 l’istanza è respinta in via definitiva se risulta che il progetto è incompatibile con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento o risulti in contrasto con le prescrizioni d’uso eventualmente presenti e ciò risulti da adeguata motivazione.

qualificato dal legislatore come silenzio-assenso ai sensi dell'art. 17-*bis* della l. n. 241 del 1990 e l'amministrazione procedente può rilasciare il provvedimento finale (comma 9, art. 11)⁷⁰.

Brevemente, l'art. 17-*bis* è stato introdotto nella l. n. 241 del 1990 dalla l. n. 124 del 2015 e contiene una disciplina sul silenzio-assenso applicabile per l'acquisizione di atti endoprocedimentali tra amministrazioni pubbliche. Disciplinato all'interno del Capo IV relativo alla *semplificazione dell'azione amministrativa*, ha lo scopo di evitare l'inerzia dell'azione amministrativa, attribuendo a tale inerzia valore provvedimentale positivo⁷¹.

In questo modo il silenzio equivale ad un comportamento significativo anche nei rapporti tra diverse pubbliche amministrazioni e diventa regola applicabile non più solamente ai procedimenti avviati ad istanza di parte, ma anche a quelli iniziati d'ufficio.

Ora, al di là del sicuro merito della riforma, in un'ottica di semplificazione e valorizzazione dell'elemento tempo nell'agire amministrativo, resta da capire come tale previsione possa conciliarsi con quella di cui all'art. 20, comma 4, della stessa legge che esplicitamente esclude dall'ambito di operatività del silenzio assenso la materia ambientale.

Il possibile contrasto tra le due disposizioni è stato evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere del 30 agosto 2016 che, pur consapevole che l'istituto del silenzio-assenso c.d. "procedimentale" è stato introdotto successivamente alla norma primaria⁷², non esclude difficoltà interpretative e possibili contenziosi⁷³.

In linea con quanto già previsto dal precedente d.P.R. n. 139 del 2010 "*nel procedimento autorizzatorio semplificato non è obbligatorio il parere delle Commissioni locali per il paesaggio, salvo quanto diversamente disposto dalle leggi regionali*"⁷⁴.

Il termine di validità ed efficacia dell'autorizzazione paesaggistica è lo stesso previsto per il procedimento ordinario (l'art. 11 del Regolamento rinvia all'art. 146, comma 4, del Codice).

Come già previsto all'art. 5 del precedente Regolamento, l'art. 12 del d.P.R. n. 31 del 2017 stabilisce che "*al fine di assicurare il sollecito esame delle istanze di autorizzazione semplificata*

⁷⁰ La previsione del silenzio-assenso in caso di mancato rilascio nei termini del parere non era contenuta nello schema di regolamento ma è stata introdotta in sede di approvazione definitiva, dando seguito ad una esplicita richiesta delle Regioni e dell'ANCI.

⁷¹ Per un approfondimento sull'istituto si veda F. DE LEONARDIS, *Il silenzio-assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*, in www.federalismi.it, n. 20, 28 ottobre 2015; P. MARZARO, *Silenzio assenso tra Amministrazioni*, in www.federalismi.it, n. 19, 5 ottobre 2016; F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. app.*, 1, 2016, 11 ss; G. GUZZO, *Il silenzio assenso nell'accertamento di compatibilità paesaggistica e nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria: questione chiusa dopo la l. n. 124/2015?*, in *Lexitalia*, Rivista di diritto pubblico, 8 giugno 2016; G. GUZZO- E. DEL GRECO, *La tutela del paesaggio nell'attuale codificazione legislativa: diritto fondamentale o diritto cedevole?*, in www.ambientediritto.it, 2017.

⁷² Trattasi di una sorta di antinomia interna alla stessa fonte, che potrebbe trovare composizione attraverso l'applicazione del criterio cronologico.

⁷³ Per un commento al parere si veda A. BERTI SUMAN, *Il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis, legge n. 241/90): dovere di istruttoria e potere di autotutela*, in *Foro amm.*, n. 6 del 2016, p. 1657.

⁷⁴ L.R. n. 34 del 2008 prevede l'obbligo di acquisizione del parere da parte delle Commissioni locali per il paesaggio con riferimento all'art. 146, comma 7, relativo al procedimento ordinario per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

presso ciascuna Soprintendenza sono individuati uno o più funzionari responsabili dei relativi procedimenti”.

6.4 - Entrata in vigore ed efficacia del Regolamento

Il Regolamento n. 31 del 2017 è entrato in vigore lo scorso 6 aprile, data a partire dalla quale deve considerarsi abrogato il precedente d.P.R. n. 139 del 2010 (art. 19).

Relativamente all’efficacia l’art. 13 del Regolamento prevede che le disposizioni in esso contenute siano di immediata applicazione nelle Regioni a statuto ordinario (la tutela del paesaggio è materia riservata al potere legislativo esclusivo dello Stato), mentre le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome dovranno recepirle nella rispettiva legislazione regionale, data l’inquadrabilità della materia tra i livelli essenziali delle prestazioni amministrative concernenti i diritti civili e sociali, di cui all’art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, nonché *“della natura di grande riforma economico sociale del Codice e delle norme di semplificazione procedimentale (...)”* (comma 2, art. 13).

Fermo restando il rispetto delle competenze delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, l’esonero dall’obbligo di autorizzazione degli interventi di cui all’Allegato A si applica da subito su tutto il territorio nazionale.

Il legislatore, come abbiamo appena visto, si preoccupa di disciplinare compiutamente l’efficacia del Regolamento a partire dalla sua entrata in vigore in relazione ai nuovi procedimenti ma nulla dice in relazione a quelli già pendenti.

Le indicazioni circa la normativa applicabile ai procedimenti in corso sono contenute nella Nota pubblicata dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, datata 11 aprile 2017, in cui si legge che *“in assenza di uno specifico regime transitorio, trova applicazione, trattandosi di norme procedurali, il principio tempus regit actum, in base al quale ciascun atto di una serie procedimentale deve uniformarsi alla disciplina vigente nel momento in cui viene adottato, con la conseguenza che i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della nuova disciplina saranno di regola assoggettati al nuovo regime (...)”*.

Ad ogni modo, prosegue la Nota, ci sono delle eccezioni in relazione al particolare regime degli interventi. Occorre, infatti, distinguere in modo assoluto i casi in cui dal regime semplificato si passa a quello di esonero, dalle ipotesi in cui al regime ordinario (art. 146 Codice) si sostituisce quello semplificato.

Nel primo caso, come specificato all’art. 13, comma 3, l’esonero dall’autorizzazione si applica immediatamente, a partire dall’entrata in vigore del Regolamento su tutto il territorio nazionale. In questi casi, pertanto, a meno che non siano interventi già autorizzati *“le relative istanze saranno archiviate dall’autorità procedente previa comunicazione al privato e alla Soprintendenza dell’entrata in vigore del nuovo regime autorizzatorio che individua le tipologie di interventi liberalizzati”*.

Per quanto concerne la seconda ipotesi è necessaria un'ulteriore distinzione. Secondo la Nota, infatti, *“se la procedura in itinere ha superato i 60 giorni o è stato consumato quasi interamente il termine previsto per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, il procedimento dovrà essere concluso in base al regime previgente (...)”*. Sempre in base al regime previgente dovrà concludersi quel procedimento nel quale l'amministrazione procedente ha già formulato al Soprintendente la propria proposta e ciò *“per ragioni di economia dei mezzi giuridici, di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di continuità amministrativa (...)”*.

Quando, invece, l'istruttoria non è conclusa o, comunque, non è stata ancora trasmessa la proposta al Soprintendente, *“si applica il regime semplificato previsto dal nuovo regolamento, purché siano garantiti i termini previsti dal nuovo Regolamento”*.

Infine per i procedimenti già pendenti relativi ad interventi che restano sottoposti al regime autorizzatorio semplificato si afferma l'assenza di differenze sostanziali tra i due regimi, *“salvo che per una diversa scansione interna dei termini (non perentori) stabiliti per ciascuna fase nell'ambito dei 60 giorni complessivi entro cui il procedimento autorizzatorio deve essere concluso”*. Tuttavia, appare importante ricordare che solo in base al nuovo Regolamento il silenzio del Soprintendente in relazione alla richiesta di parere si configura quale silenzio-assenso (laddove il d.P.R. 139 del 2010 lo qualificava come silenzio-inadempimento contestabile in giudizio e passibile di risarcimento, stante il rinvio all'art. 2, comma 8 e art. 2-bis della l. 241 del 1990). Pertanto, conclude la Nota, *“appare ragionevole applicare il nuovo regolamento nei casi in cui, tanto per l'amministrazione procedente che per il Soprintendente, siano comunque garantiti interamente i nuovi termini rispettivamente previsti”*.

6.5 - Norme finali

Il Capo III del d. P.R. n. 31 del 2017 contiene una serie di disposizioni di chiusura. La prima è l'art. 14 che va a regolamentare il rapporto tra il Regolamento e gli strumenti di pianificazione. La norma stabilisce che l'esclusione dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica relativamente alle fattispecie di cui all'Allegato A prevale su eventuali disposizioni contrarie contenute nei piani paesaggistici o urbanistici. Tale prevalenza trova fondamento nel fatto che la normativa in oggetto deve trovare uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale, stante il suo inquadramento nell'ambito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

Tuttavia, prosegue la norma, *“sono fatte salve le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici”* contenute nei singoli provvedimenti di vincolo emanati dalla Regione o dal Ministero o previsti dal piano paesistico.

Questo vuol dire che, sebbene esistano degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica perché ritenuti astrattamente irrilevanti dal punto di vista paesaggistico, non vengono meno le prescrizioni d'uso contenute nei singoli provvedimenti di vincolo che, di fatto, ne possono in concreto impedire la realizzazione.

Disposizione interessante è l'art. 16, rubricato *“Coordinamento con la tutela dei beni culturali”* che va a disciplinare l'ipotesi in cui l'intervento per il quale si richiede il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata è un bene assoggettato anche a tutela storica e artistica. In questo caso il

soggetto interessato presenta un'unica istanza⁷⁵ relativa ad entrambi i titoli abilitativi e la Soprintendenza si pronuncerà, afferma la norma, *“con un atto a contenuto ed efficacia plurimi recante sia le valutazioni relative alla tutela paesaggistica, sia le determinazioni relative alla tutela storica, artistica e archeologica 8 di cui agli articoli 21 e 22 del Codice”*.

In questo caso si pone un dubbio circa il termine al quale deve farsi riferimento, se a quello di sessanta giorni previsto per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica o a quello ben più lungo di centoventi per il rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministero dei beni culturali per gli interventi di cui all'art. 21 del Codice. Il Regolamento non si esprime al riguardo sicché appare opportuno rinviare alla relazione illustrativa dello schema di decreto in cui si legge che il regime semplificato per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica non influisce sul termine più lungo e sul differente livello di approfondimento e sviluppo richiesto per gli elaborati progettuali da presentare ai sensi degli articoli 21 e 22 del Codice. Ad ogni modo, afferma la relazione, *“criteri di buona amministrazione efficiente ed efficace e una razionale applicazione della presente disposizione consentiranno invece sicuramente, secondo buon senso, di consentire nella stragrande maggioranza dei casi, trattandosi comunque di interventi di lieve entità, ad istruttoria oggettivamente semplice, di ottenere nel minor tempo proprio della procedura paesaggistica semplificata sia l'autorizzazione paesaggistica che quella storico-artistica o archeologica (...)”*.

Sul punto ha fatto chiarezza la Circolare n. 42 del 21 luglio 2017 in cui si afferma che al ricevimento di un'unica domanda la Soprintendenza valuta nel caso concreto se sia possibile decidere interamente sulla stessa con un atto scindibile a contenuto plurimo. In caso affermativo, prosegue il documento, il termine da rispettare è quello previsto nel d.P.R. n. 31 del 2017. Qualora per la complessità del caso questo non fosse possibile la Soprintendenza procederà separatamente: rilascerà il parere vincolante per la parte paesaggistica nel termine di venti giorni dal ricevimento della documentazione e proseguirà per la parte storico-artistica nei termini previsti per questa dalla legge.

L'art. 17, infine, riguarda il regime applicabile in caso di violazione delle disposizioni contenute nel regolamento. La norma rinvia all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, secondo cui *“in caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto dal comma 4”*.

Proprio in funzione dell'art. 167, comma 4, l'autorità competente alla gestione del vincolo e il Soprintendente ordinano la remissione in pristino *“solo quando non sia in alcun modo possibile dettare prescrizioni che consentano la compatibilità paesaggistica dell'intervento e delle opere”* (art. 17, comma 1). Il procedimento di verifica della compatibilità paesaggistica si conclude entro centottanta giorni, su parere vincolante della Soprintendenza, e determina, se concluso positivamente, in capo al trasgressore l'onere di corrispondere una sanzione pecuniaria pari alla differenza tra il danno arrecato ed il profitto derivante dalla trasgressione (art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004).

⁷⁵ La presentazione di un'unica istanza, chiarisce la Circolare del 21 luglio 2017 n. 42, rappresenta per il soggetto una possibilità concessa dal legislatore ma non un obbligo, avendo la norma che la prevede *“natura di mero indirizzo non vincolante”*.

Infine, secondo il comma 2 dell'art. 17 del Regolamento, la rimessione in pristino non può mai essere disposta se si tratta di opere ed interventi ora rientranti nell'Allegato A, posti in essere prima dell'entrata in vigore del Regolamento, per i quali l'unico titolo abilitativo richiesto era proprio l'autorizzazione paesaggistica e ciò in base ad un *“principio generale del diritto sanzionatorio, valido sia per le sanzioni penali che per quelle amministrative, di prevalenza della norma sopravvenuta più favorevole”*⁷⁶.

7 - Conclusioni

Il D.P.R. n. 31 del 2017 è la conferma evidente di una sempre più avvertita esigenza del legislatore di semplificare e snellire procedimenti che per anni hanno costituito un limite ed ostacolo alle iniziative dei privati, traducendosi in un appesantimento burocratico privo di fondamento. E' da salutare positivamente, pertanto, la scelta di introdurre ben trentuno ipotesi esonerate dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica, che si aggiungono a quelle già previste nell'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, riferibili ad interventi che astrattamente risultano inidonei a pregiudicare il paesaggio, così pure la scelta di ampliare, sebbene la maggior parte delle ipotesi era già contemplata nel precedente d.P.R. n. 139 del 2010, quelle per le quali basta un'autorizzazione paesaggistica semplificata, in quanto interventi ritenuti di lieve entità.

Tuttavia alcune scelte fatte dal legislatore, che assumono nel decreto la veste di “semplificazioni”, presentano profili di indubbia criticità. Come già detto, il d.P.R. n. 31 del 2017 ha escluso l'obbligo di presentazione, unitamente all'istanza diretta ad ottenere il rilascio della semplificazione paesaggistica, dell'attestazione di conformità alla disciplina urbanistico-edilizia da parte del professionista. La scelta, in linea con l'autonomia dei due accertamenti, non sempre risponde alla finalità di semplificazione a garanzia della quale è stata posta. Se di semplificazione effettiva si può parlare in presenza di un'istanza di autorizzazione paesaggistica in concreto riferita ad un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia, lo stesso non può dirsi nel caso contrario. In queste ipotesi la semplificazione procedimentale derivante da tale eliminazione finisce col tradursi in un inutile aggravio per la pubblica amministrazione. Di fatto si consente di portare a conclusione l'iter per l'autorizzazione paesaggistica in relazione ad un intervento che non potrà realizzarsi.

Reale è il rischio di gravare la Soprintendenza di un compito assolutamente inutile, con l'ulteriore conseguenza di accrescere le ipotesi in cui il procedimento è destinato a concludersi con un silenzio che non sempre è imputabile all'inerzia o inefficienza della pubblica amministrazione ma, talvolta, alla difficoltà oggettiva di pronunciarsi su tante richieste.

La conseguenza è ancor più grave se si considera che l'art. 11, comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017, richiamando l'art. 17-bis della l. n. 241 del 1990, attribuisce a tale silenzio il significato di un assenso. La previsione, riferibile secondo la giurisprudenza⁷⁷ anche al procedimento autorizzatorio ordinario pur in assenza di esplicito richiamo da parte dell'art. 146 del Codice, genera non poche perplessità. Oltre a porsi in contrasto, come già detto, con l'art. 20, comma 4, della l. n. 241 del 1990 che espressamente esclude dall'ambito di applicazione del silenzio-assenso gli atti ed i procedimenti riguardanti il patrimonio culturale ed il paesaggio, la previsione non tiene conto di una

⁷⁶ Circolare MIBACT n. 42 del 21 luglio 2017, punto 11.

⁷⁷ Tar Sardegna, Sez. II, n. 394 del 2017.

consolidata giurisprudenza europea⁷⁸ e costituzionale⁷⁹ che da tempo ha chiarito che l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente ha un'importanza tale che qualunque decisione adottata in materia dalla pubblica amministrazione deve avere la forma di un provvedimento espresso motivato⁸⁰.

Le uniche ipotesi in cui il silenzio-assenso può trovare legittima applicazione in materie sensibili, come è quella paesaggistico-ambientale, è quando esso si pone come sostituto di provvedimenti vincolati o a basso contenuto discrezionale, quale può essere l'autorizzazione di cui all'art. 272 del d.lgs. 152 del 2006⁸¹ e non certamente a fronte di provvedimenti conformativi, qual è proprio l'autorizzazione paesaggistica, che non si limitano ad assentire l'esercizio di una determinata attività ma contengono prescrizioni che il destinatario è tenuto a rispettare, pena la revoca del provvedimento stesso⁸².

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 8 NOVEMBRE 2017 – ANNO XVII

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562



La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 classe A - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it

⁷⁸ Corte Giust., 28 febbraio 1991, C-360/87 in cui si è ritenuta illegittima una disposizione nazionale che attribuiva valore di assenso al silenzio serbato sulla domanda di autorizzazione agli scarichi. Nello stesso senso e sempre con riferimento all'Italia si veda Corte Giust., 10 giugno 2004, C-87/02.

⁷⁹ Corte Cost., n. 307 del 1992, n. 26 del 1996, n. 302 del 1998 e n. 209 del 2014.

⁸⁰ F. DE LEONARDIS, *Il silenzio-assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*, in www.federalismi.it, cit.

⁸¹ La norma fa riferimento ad alcune fattispecie di impianti e attività a basso impatto di emissioni relativamente agli effetti sull'inquinamento atmosferico per i quali non è necessaria l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera.

⁸² F. SCALIA, *Il silenzio-assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 1/2016, 19 e ss.