



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

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

Servizio IV – Tutela e qualità del paesaggio

Via di S. Michele, 22 00153 Roma

Ai Direttori Regionali

LORO SEDI

Prot. n. DGPBAACS04/ 34.01.04/2089 del 22 gennaio 2010

OGGETTO: Articoli 146 e 159 (così come sostituito dall'art. 4-quinquies del D.L. 3 giugno 2008 n. 97, convertito in legge 2 agosto 2008, n. 129) e 146, del Codice dei beni culturali e del paesaggio: ruoli e funzioni dei Soprintendenti nel procedimento di autorizzazione paesaggistica.

Ai Soprintendenti

LORO SEDI

Al Direttore Generale Per le antichità

S E D E

e, p.c.

Al Segretario Generale

S E D E

Al Capo di Gabinetto

Dr. Salvatore Nastasi

S E D E

Al Capo dell'ufficio Legislativo

Consigliere Mario Luigi Torsello

S E D E

Al Prof. Sandro Amorosino

in qualità di consulente giuridico del Ministro in
materia di paesaggio e di

Coordinatore del gruppo di lavoro

Come è noto, il 1 gennaio 2010 è entrato in vigore il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica secondo la disciplina del Capo IV della Parte terza del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. recante "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*" (d'ora in poi "*Codice*").

Considerata la rilevanza della disposizione e l'incidenza della stessa sul regime autorizzatorio per le opere e gli interventi che incidano su beni paesaggistici, si ritiene di dover fornire



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee

Servizio IV – Tutela e qualità del paesaggio

Via di S. Michele, 22 00153 Roma

nell'immediato chiarimenti che consentano l'operatività degli Uffici, nelle more di ulteriori più specifiche direttive.

A riguardo si evidenziano di seguito gli aspetti più rilevanti della procedura con particolare riferimento agli articoli 146, in combinato disposto con gli articoli 159 e 147.

Preliminarmente e in linea generale si osserva che il legislatore nei diversi commi dell'articolo 146, nel denominare il soggetto deputato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ha utilizzato espressioni diverse : “*regione*”, “*enti destinatari della delega*”, “*amministrazione*”, “*amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica*”, etc. Al fine di fugare qualsiasi dubbio interpretativo, si chiarisce che tali espressioni indicano l'Amministrazione competente in concreto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Tale Amministrazione deve essere individuata in concreto, tenendo conto che la competenza è stata attribuita (confermata) alle Regioni dal Codice e che (anche dopo l'entrata in vigore del Codice) le Regioni hanno diffusamente ricorso alla “delega” della competenza nei confronti di Comuni, Province, Comunità Montane, Enti parco, ovvero forme associative di enti locali (tale evenienza è oggi presupposta dalle disposizioni del Codice e viene specificamente considerata al comma 6 dell'articolo 146).

1) Sorte dei procedimenti autorizzatori in corso alla data del 31 dicembre 2009.

- a)* Prima ipotesi- procedimenti che alla data predetta non siano ancora giunti all'adozione dell'autorizzazione paesaggistica. In questi casi il procedimento non potrà concludersi secondo la disciplina prevista dall'articolo 159, ma dovrà essere continuato applicando la disciplina prevista dall'articolo 146; le attività istruttorie eventualmente compiute possono essere utilizzate dall'Amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, ai fini della presentazione della richiesta di parere al Soprintendente secondo quanto precisato al punto 2.
- b)* Seconda ipotesi- procedimenti che alla data predetta abbiano invece già dato luogo all'adozione dell'autorizzazione paesaggistica. In questi casi l'Amministrazione che ha rilasciato l'autorizzazione, qualora non vi abbia già provveduto, è obbligata a trasmettere l'autorizzazione e la relativa documentazione al Soprintendente competente, il quale procederà alla valutazione di legittimità ed all'eventuale annullamento entro il termine di 60 giorni dalla ricezione della documentazione completa. In questi casi essendovi già il provvedimento autorizzatorio, il procedimento seguirà la disciplina dall'articolo 159. Si precisa che in nessun caso il Soprintendente potrà esprimere il parere di merito, previsto dall'articolo 146, comma 5, in ordine ad una autorizzazione già adottata (vale a dire, perfezionata mediante apposizione di firma e data) entro il 31 dicembre 2009, ancorché l'Amministrazione competente l'abbia trasmessa richiedendo espressamente tale parere. Pertanto, qualora l'interessato intenda avvalersi della nuova procedura dovrà formulare apposita richiesta al Comune che, laddove ne ravvisi i presupposti, potrà procedere ad annullare l'autorizzazione rilasciata e a riattivare il procedimento ai sensi dell'articolo 146.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

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

Servizio IV – Tutela e qualità del paesaggio

Via di S. Michele, 22 00153 Roma

2) Natura del parere del Soprintendente.

Dal dettato del secondo periodo del comma 1 dell'articolo 159 discende che la nuova procedura di autorizzazione paesaggistica indicata nell'articolo 146 del Codice si applichi per i procedimenti che vengano avviati a partire dalla data del 1 gennaio 2010, nonché per i procedimenti che alla data del 31 dicembre 2009 non siano stati ancora conclusi “...con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione”. Per detti “nuovi” procedimenti, pertanto :

- - spetta ai Soprintendenti, ovvero ai funzionari delegati per sostituzione, assenza o impedimento del dirigente, l'espressione del parere obbligatorio e vincolante indicato al comma 5 dell'articolo 146, entro 45 giorni dal ricevimento. Si segnala che non appare opportuno in questa fase di prima applicazione che i Soprintendenti attribuiscono a funzionari del proprio ufficio la delega permanente e continuativa all'espressione del parere.
- - il parere reso dai Soprintendenti riguarda anche il merito della trasformazione del territorio oggetto della richiesta di autorizzazione ed è, al momento, non soltanto obbligatorio ma anche vincolante e sarà tale fino a che, con riferimento a tutte le fonti del vincolo paesaggistico che in concreto assumono rilevanza per il progetto di trasformazione del territorio sottoposto ad autorizzazione, non ricorrano le condizioni indicate dal Codice:

3. Avvio del procedimento e preavviso del provvedimento negativo ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.

- Dal dettato del comma 7 (cfr. anche i commi 2 e 7) dell'articolo 146 si evince che l'avviso di inizio di procedimento è a carico dell'Amministrazione competente a rilasciare l'autorizzazione (cioè, si ripete, la Regione, ovvero gli Enti - Comuni, Province, Enti Parco, Comunità montane, etc. – da essa delegati). Pertanto il Soprintendente non ha l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento.
- Anche per la fattispecie del preavviso di provvedimento negativo di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. il comma 8 dell'articolo 146 dispone che sia l'Amministrazione competente a rilasciare l'autorizzazione a comunicare agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi, appunto dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i, ovviamente prima di adottare il diniego di autorizzazione. .

4. Procedimento di autorizzazione: elementi e fasi.

Si sottolineano gli aspetti qualificanti della disciplina entrata in vigore.

- L'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica degli interventi che si intendono intraprendere su immobili ed aree di interesse paesaggistico (ovvero i beni



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee
Servizio IV – Tutela e qualità del paesaggio
Via di S. Michele, 22 00153 Roma

paesaggistici indicati all'articolo 134 del Codice) è regolato dal comma 1 dell'articolo 146.

- La documentazione che deve corredare l'istanza di autorizzazione è disposta dal comma 3 e, ad oggi, è quella indicata nel D.P.C.M. 12.12.2005, che come è noto è suscettibile di aggiornamenti o integrazioni;
- Ai sensi del comma 7 l'Amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, che riceve la domanda dell'interessato, entro 40 giorni dal ricevimento della stessa domanda ha l'obbligo di:
 - a) verificare se l'intervento necessiti effettivamente dell'autorizzazione paesaggistica;
 - b) verificare se la domanda presentata per ottenere l'autorizzazione sia corredata di tutta la documentazione necessaria e, in caso contrario, richiedere le opportune integrazioni e svolgere gli accertamenti del caso;
 - c) verificare se l'intervento proposto sia conforme alle prescrizioni d'uso contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici; l'Amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione potrà comunque esprimere una propria valutazione in ordine alla compatibilità dell'intervento rispetto ai valori paesaggistici tutelati;
 - d) trasmettere al Soprintendente la documentazione e una relazione tecnica illustrativa; a riguardo si evidenzia la necessità di concordare con le Amministrazioni competenti che venga inviata al Soprintendente anche l'istanza dell'interessato, per ogni eventuale necessità;
 - e) comunicare all'interessato l'inizio del procedimento.

A questo proposito, è opportuno sottolineare che, ai sensi dell'articolo 159, comma 1, terzo periodo, il mantenimento della "delega" della competenza autorizzatoria nei confronti degli enti locali è subordinato all'esito positivo di una verifica di adeguatezza sotto il profilo del possesso, in capo all'ente delegato, dei requisiti di competenza tecnico-scientifica delle strutture e di separatezza nelle stesse delle funzioni in materia paesaggistica da quelle in materia urbanistico-edilizia previsti dall'articolo 146, comma 6. In caso di esito negativo di detta verifica, alla data del 31 dicembre 2009, la delega è decaduta e la competenza autorizzatoria è ritornata alla Regione.

Pertanto, richiamando quanto già segnalato in data 21 dicembre 2009 si evidenzia che è ormai indispensabile che i Direttori regionali provvedano ad acquisire dalle Regioni informazioni in ordine alla verifica da esse compiuta, ed in particolare l'elenco degli enti delegati che, avendo dimostrato il possesso dei requisiti di adeguatezza, mantengono l'esercizio della competenza autorizzatoria anche dopo la data suddetta.

- Ai sensi del comma 8 il Soprintendente ha l'obbligo di rilasciare il parere, entro 45 giorni dalla ricezione degli atti. Si tratta naturalmente di una valutazione di merito sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento progettato e deve anche essere operata la verifica della conformità dello stesso alle disposizioni del piano



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea
Servizio IV – Tutela e qualità del paesaggio
Via di S. Michele, 22 00153 Roma

paesaggistico vigente al momento della valutazione, nonché alla disciplina indicata nell'articolo 140, comma 2. Ove non sussistano parametri specifici di disciplina d'uso, il Soprintendente compirà le proprie valutazioni tecnico-discrezionali in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'intervento;

L'ultimo periodo del medesimo comma 8 prevede che, ricevuto il parere del Soprintendente, l'Amministrazione competente adotti il provvedimento conclusivo, di autorizzazione paesaggistica ovvero di diniego, provvedimento che, naturalmente, dovrà essere conforme al parere reso dal Soprintendente.

- Qualora il Soprintendente non si pronunci nel termine di 45 giorni, il comma 9 dell'articolo 146 attribuisce all'Amministrazione competente **la facoltà** di indire una conferenza di servizi. La conferenza deve pronunciarsi entro il termine perentorio di quindici giorni; il Soprintendente potrà esprimere il proprio parere nell'ambito della conferenza.
- Il medesimo comma 9 dispone che in ogni caso, laddove il Soprintendente non si pronunci, decorsi i 60 giorni dalla ricezione degli atti da parte del Soprintendente stesso, l'Amministrazione competente adotta comunque il provvedimento finale.
- Al comma 9 sono anche disciplinate le procedure sostitutive sotto descritte:
 - a) l'inutile scadenza dei 60 giorni sopraindicati senza che l'Amministrazione competente per delega abbia adottato il provvedimento definitivo consente all'interessato di rivolgersi in via sostitutiva alla Regione che provvederà entro 60 giorni dalla ricezione dell'istanza. Per tale attività la Regione può anche avvalersi di un Commissario *ad acta*.
 - b) In tutti i casi nei quali la Regione abbia mantenuto a sé le competenze paesaggistiche e non provveda ad adottare il provvedimento, l'interessato può presentare al Soprintendente la richiesta di autorizzazione paesaggistica, affinché questo ultimo si pronunci in via sostitutiva, entro gli stessi termini indicati.
- Ancora si sottolinea come il Codice disponga, rispettivamente al comma 11 ed al comma 13:
 - a) che l'autorizzazione diventi efficace decorsi 30 giorni dal rilascio (cfr. comma 11);
 - b) che l'Amministrazione che ha rilasciato l'autorizzazione trasmetta l'autorizzazione alla Soprintendenza che ha reso il parere, alla Regione, (all'Ente parco, ove esistente e sempre che non sia stato esso stesso delegato al rilascio dell'autorizzazione), nonché agli altri enti pubblici territoriali interessati (ancora comma 11);
 - c) che ogni Amministrazione competente al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche istituisca un elenco delle autorizzazioni via via rilasciate, da aggiornare ogni 30 giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica (comma 13). Lo stesso comma stabilisce quali elementi debba contenere l'elenco e dispone l'obbligo che l'Amministrazione competente per delega trasmetta alla Regione e alla Soprintendenza copia dell'elenco. E' quindi fondamentale che le SS.LL. operino un costante monitoraggio di tale invio e segnalino ai Direttori



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee

Servizio IV – Tutela e qualità del paesaggio

Via di S. Michele, 22 00153 Roma

regionali le eventuali omissioni, affinché sia possibile una proficua interlocuzione con le Regioni finalizzata a garantire il pieno rispetto della norma.

In esito ai numerosi quesiti posti dagli uffici e da diverse amministrazioni, si ritiene utile esplicitare quali siano le condizioni alle quali la normativa vigente lega il venir meno della carattere vincolante del parere del Soprintendente:

- a. I decreti di dichiarazione di interesse pubblico già vigenti ai sensi della legge n. 1497 del 1939, del Testo unico dei beni culturali e ambientali, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, adottati sia dal Ministero che dalle Regioni (ovvero dalle Province in caso di delega a tali Enti), che siano stati integrati con la specifica disciplina “...intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato...” (cfr. articolo 140, comma 2 ultimo periodo). In merito si ritiene utile chiarire che il termine disciplina è stato utilizzato dal legislatore in riferimento alle prescrizioni d’uso che devono essere indicate nella proposta che avvia il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico (cfr. articolo 138, comma 1, ultimo periodo). Ancora si evidenzia che l’articolo 141-bis del Codice ha attribuito sia al Ministero che alle Regioni il compito di procedere alla predetta integrazione entro il termine del 31 dicembre 2009. In caso di inadempienza delle Regioni è previsto che il Ministero provveda in via sostitutiva. Deve però osservarsi che nelle regioni nelle quali è già in atto la copianificazione può avvenire che gli Uffici ministeriali e i competenti organi regionali congiuntamente abbiano scelto o scelgano di procedere alla elaborazione delle prescrizioni d’uso nel corso dell’elaborazione del piano paesaggistico, avvalendosi dell’articolo 143, comma 3, lettere b), c) e d).
- b. La stessa condizione deve sussistere per le nuove proposte di dichiarazione di notevole interesse pubblico e di conseguenza per i nuovi decreti di dichiarazione di notevole interesse pubblico, sia che i decreti vengano adottati dalle Regioni (ovvero dalle Province in caso di delega a tali Enti), sia che il Ministero utilizzi la potestà attribuita dall’articolo 141. In questo caso, lo si rammenta il decreto viene adottato dal Direttore regionale, ovvero dal Direttore Generale di questa Direzione in caso di decreti relativi a beni paesaggistici ricompresi nel territorio di più Regioni (cfr. D.P.R. n. 233/2007, novellato dal D.P.R. 91/2009, rispettivamente articoli 17, comma 3, lettera o-bis e 7, comma 2, lettera p);
- c. Come sopra esposto, la stessa condizione deve sussistere quando le prescrizioni d’uso vengono predisposte nel rispetto dell’obbligo stabilito dall’articolo 143, comma 3, lettere b), c) e d), cioè nei piani paesaggistici, definitivamente approvati.
- d. La stessa condizione, infine, deve sussistere per le aree vincolate ope legis, cioè quelle indicate al comma 1 dell’articolo 142 ed elencate dalla lettera a) alla lettera m), vale a dire, le cosiddette “aree Galasso”;
- e. Successivamente all’introduzione delle prescrizioni d’uso, deve essere stata effettuata la positiva verifica da parte degli organi ministeriali dell’adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni del piano paesaggistico.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

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

Servizio IV – Tutela e qualità del paesaggio

Via di S. Michele, 22 00153 Roma

Soltanto dopo il verificarsi di tutte le condizioni sopra indicate il parere del Soprintendente sarà obbligatorio ma non più vincolante. Si sottolinea che, allo stato attuale, non sussiste alcun caso sul territorio nazionale che rispetti tutte le predette condizioni.

Tutto ciò considerato, al fine di offrire un ulteriore, utile ausilio alle SS.LL. si allega alla presente un diagramma di flusso illustrativo delle fasi procedurali..

Si rammenta inoltre come sia attualmente all'esame del Consiglio di Stato lo schema del regolamento di semplificazione previsto dall'articolo 146, comma 9 del Codice, per gli interventi di lieve entità. Al momento dell'adozione del regolamento, con successiva circolare, verranno indicati gli aspetti innovativi e l'incidenza di detta disciplina sulla procedura autorizzatoria.

Infine, va segnalato che, in data 23 dicembre 2009, il Ministro ha insediato il gruppo di lavoro deputato alla razionalizzazione della disciplina recata dagli articoli 146 e 149 del Codice. In tale sede saranno affrontate tutte le problematiche relative alla corretta applicazione dell'articolo 146 (**ivi comprese e in particolare** quelle determinate dal possibile ricorso allo strumento della conferenza di servizi ed alla relativa tempistica e quelle inerenti alle competenze in materia di cave e miniere regolate dai commi 14 e 15 che necessitano di più specifici e puntuali approfondimenti e che saranno oggetto di successive, separate indicazioni).

Sulla presente è stato acquisito il parere dell'Ufficio legislativo che si è espresso in conformità.

Si confida nella corretta applicazione delle indicazioni fornite e si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento che si rendesse necessario.

f.to Il Direttore Generale
(Arch. Roberto Cecchi)