

CAPITOLO QUARTO

CONTROLLO E GESTIONE DEI BENI SOGGETTI A TUTELA (ARTT. 146-155)

SOMMARIO

1. L'autorizzazione. - 2. Interventi non soggetti ad autorizzazione. - 3. Inibizione o sospensione lavori. - 4. Cartelli pubblicitari e colore delle facciate. - 5. Vigilanza.

1. L'AUTORIZZAZIONE

Il Capo IV del Titolo I della Parte Terza del Codice è dedicato al controllo e alla gestione dei beni soggetti a tutela. Il legislatore del 2006 è intervenuto incisivamente sulla formulazione originaria delle disposizioni che costituiscono il capo, intervenendo in più punti. Ulteriori modifiche sono state apportate nel 2008 ad opera del D.Lgs. n. 63.

L'art. 146 conta oggi 16 commi, due in più rispetto alla formulazione del 2004, dedicati alla c.d. **autorizzazione**. In buona sostanza si tratta di una forma di controllo preventivo sulle attività dell'uomo che insistono su immobili o aree di notevole interesse pubblico e che potrebbero produrre un'alterazione dello stato dei luoghi o dei beni in modo tale da pregiudicare quei valori naturali, estetici e storico-culturali che rappresentano manifestazioni percepibili di identità del paesaggio.

In questo senso è da intendere la disposizione contenuta nel primo comma dell'art. 146 che impone ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge ai sensi dell'art. 142, o in base alla legge ai sensi degli artt. 136, 143 comma 1, lett. d) e 157 l'obbligo di non distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.

Il comma 2 dell'art. 146 prevede che proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, hanno l'obbligo

di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere corredato della documentazione prevista e di astenersi dall'avviare lavori fino a quando non hanno ottenuta l'autorizzazione.

La documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Il legislatore dispone che essa sia individuata, su proposta del Ministro, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato - regioni, e che possa essere aggiornata o integrata con il medesimo procedimento.

Ad oggi la documentazione prescritta (relazione paesaggistica) è quella indicata nel DPCM 12 dicembre 2005. In particolare, la relazione paesaggistica, mediante opportuna documentazione, dovrà dar conto sia dello stato dei luoghi prima dell'esecuzione delle opere previste, sia delle caratteristiche progettuali dell'intervento, nonché rappresentare nel modo più chiaro ed esaustivo possibile lo stato dei luoghi dopo l'intervento.

Le correzioni significative apportate dal legislatore nel 2008 hanno riguardato tra l'altro l'estensione del parere vincolante del soprintendente in relazione a tutti gli interventi progettati in aree sottoposte a tutela per il loro interesse paesaggistico, sia con appositi provvedimenti sia direttamente dalla legge, facendo salve le ipotesi di procedure semplificate la cui operatività è conseguente all'approvazione dei piani urbanistici adeguati agli atti di pianificazione paesistica.

Il comma 6 dell'art. 146, nella versione del 2008, prevede delle novità con riferimento ai limiti alla delegabilità della funzione di autorizzazione paesaggistica da parte della regione.

In particolare, la regione potrà delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, ad ambiti sovracomunali appositamente definiti, ovvero ai comuni, 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.

In questo modo il legislatore ha di fatto precostituito delle garanzie organizzative e di competenza tecnica, sufficienti ad assicurare, nello svolgimento della funzione autorizzatoria in materia paesaggistica,

un adeguato livello di unitarietà dell'azione amministrativa, così come richiesto dall'articolo 118, primo comma della Costituzione.

Il procedimento di autorizzazione vero e proprio è descritto ai commi 7, 8 e 9.

I commi 14 e 15 sono strumenti di recupero di competenze, da parte del Ministero, in materia di rilascio di autorizzazioni per la coltivazione di cave e torbiere, la cui attività è suscettibile di incidere sulle aree vincolate. Al riguardo, si evidenzia che il procedimento di autorizzazione facente capo al Ministero dell'ambiente è integrato dal parere vincolante della Soprintendenza competente, secondo le disposizioni contenute nei commi da 1 a 13.

Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata sono state stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, 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.

In particolare, il regolamento è stato adottato con il D.P.R. n. 139/2010 (per il testo v. in App.) che ha individuato gli interventi di lieve entità da sottoporre a procedimento semplificato. Si deve osservare che la maggior parte delle ipotesi previste nell'allegato 1 non trovano applicazione nel caso che il bene sia soggetto a tutela ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a,b e c del Codice.

L'autorizzazione paesaggistica diventa efficace decorsi trenta giorni dal suo rilascio ed è trasmessa alla Soprintendenza che ha reso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente allo stesso parere, alla Regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti al vincolo.

Il comma 12 dell'art. 146 stabilisce che l'autorizzazione paesaggistica è **impugnabile**, con **ricorso al tribunale amministrativo regionale** o con **ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi della normativa vigente in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse.

Le sentenze e le ordinanze del tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dagli stessi soggetti, anche se non abbia proposto il ricorso di primo grado.

Si ricorda che presso ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è istituito un elenco delle autorizzazioni rilasciate, aggiornato almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla Regione e alla Soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Nel caso in cui la richiesta di autorizzazione riguardi opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, l'articolo 147 prevede che la stessa venga rilasciata in esito ad una conferenza di servizi indetta ai sensi delle vigenti disposizioni normative in materia.

Per i progetti di opere comunque soggetti a valutazione di impatto ambientale da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, si applica l'articolo 26 del Codice. I progetti sono corredati della documentazione prevista dal comma 3 dell'articolo 146.

Il legislatore del Codice conclude la parte relativa al rilascio di autorizzazione individuando degli **organismi di supporto** ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia paesaggistica. Si tratta delle cc.dd. **commissioni locali** per il paesaggio che l'articolo 148 disciplina sommariamente. In particolare, ai sensi del secondo comma queste commissioni sono composte da soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio.

La Commissione esprime pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori previsti dagli articoli 146, comma 7, 147 e 159.

2. INTERVENTI NON SOGGETTI AD AUTORIZZAZIONE

Tra gli interventi non soggetti ad autorizzazione, l'articolo 149 ricorda quegli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici.

In questo caso il **presupposto** è rappresentato dalla preesistenza di un fabbricato dotato delle caratteristiche strutturali ed architettoniche che consentano di individuarlo come un organismo edilizio dotato di una precisa destinazione d'uso (LOMBARDI).

Ciò risulta evidente dal fatto che le attività indicate nel primo comma dell'articolo 149 sono caratterizzate per sostanzarsi in interventi diretti a conservare l'edificio nonché ad assicurarne la funzionalità d'uso senza incidere sulla struttura.

Le attività indicate alle lettere successive del primo comma sono da porre in relazione ad attività connesse allo sfruttamento agropastorale del fondo ed alla utilizzazione di terreni coperti da boschi e foreste che non implicano necessariamente una trasformazione edilizia.

Secondo la dottrina maggioritaria queste ipotesi derogatorie trovano la giustificazione nella natura degli interventi che appare tale da non incidere sul contesto vincolato producendo apprezzabili mutamenti dello stato dei luoghi.

3. INIBIZIONE O SOSPENSIONE LAVORI

L'articolo 150, riproducendo quanto già disponeva la legislazione previgente, disciplina gli interventi cautelari che Ministero e Regioni possono adottare, in via urgente e preventiva, per evitare che beni di rilevante interesse ambientale e paesistico possano essere compromessi, anche se tali beni non siano formalmente assoggettati a previsioni vincolistiche.

Infatti, indipendentemente dall'avvenuta pubblicazione all'albo pretorio di cui agli articoli 139 e 141 del Codice o dalla comunicazione agli interessati, la Regione o il Ministero possono inibire che si eseguano lavori senza autorizzazione o comunque capaci di recare pregiudizio al paesaggio. Parimenti possono ordinare la sospensione di lavori iniziati, anche se non vi sia stata la preventiva inibizione.

L'inibizione o sospensione dei lavori disposta ai sensi del comma 1 cessa di avere efficacia se entro il termine di novanta giorni non sia stata effettuata la pubblicazione all'albo pretorio della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 138

o all'articolo 141, ovvero non sia stata ricevuta dagli interessati la comunicazione prevista dall'articolo 139, comma 3. Con questo secondo comma, il legislatore conferma la **necessaria provvisorietà** delle misure previste nel primo comma, come tutte le misure cautelari che sono destinate a cessare o a saldarsi con le misure durature conseguenti all'eventuale imposizione del vincolo.

L'ultimo comma impone la **comunicazione obbligatoria** di tutti i provvedimenti indicati al comune nel cui ambito territoriale ricade il bene oggetto di tutela.

A garanzia di chi abbia proceduto in buona fede ed abbia realizzato interventi su beni non formalmente vincolati, l'articolo 151 prevede una particolare **forma di rimborso**. In particolare, nel caso in cui sia stata ordinata, senza la intimazione della preventiva diffida prevista dall'articolo 150, comma 1, lettera a), la sospensione di lavori su immobili ed aree di cui non sia stato in precedenza dichiarato il notevole interesse pubblico, l'interessato può ottenere il rimborso delle spese sostenute sino al momento della notificata sospensione.

Si precisa che le opere già eseguite sono demolite a spese dell'autorità che ha disposto la sospensione.

Infine l'articolo 152 del codice prevede, nel caso di aperture di strade e di cave, di posa di condotte per impianti industriali e civili e di palificazioni nell'ambito e in vista delle aree indicate alle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 136 oppure in prossimità degli immobili indicati alle lettere a) e b) del comma 1 dello stesso articolo, un particolare potere per l'amministrazione competente.

Infatti, quest'ultima, su parere vincolante, del Soprintendente, o il Ministero, tenuto conto della funzione economica delle opere già realizzate o da realizzare, ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso d'esecuzione, idonee comunque ad assicurare la conservazione dei valori espressi dai beni protetti ai sensi delle disposizioni paesaggistiche.

Decorsi inutilmente i termini previsti dall'articolo 146, comma 8, senza che sia stato reso il prescritto l'amministrazione competente procede ai sensi del comma 9 del medesimo articolo 146.

4. CARTELLI PUBBLICITARI E COLORE DELLE FACCIATE

La disposizione contenuta nell'articolo 153 del Codice pone il **divieto di affissione** di cartelli ed altri mezzi pubblicitari nell'ambito e in prossimità dei beni paesaggistici indicati nell'articolo 134, salvo **autorizzazione** dell'amministrazione competente, individuata nella Regione.

La finalità della norma è di garantire la conservazione e il godimento dei beni paesaggistici, in analogia a quanto si verifica per i beni culturali in senso stretto.

Il comma secondo regola il divieto di affissione di cartelli o altri mezzi pubblicitari lungo le strade site nell'ambito delle aree costituenti beni paesaggistici e lungo quelle attigue ad edifici e luoghi di interesse paesaggistico.

Anche in questo caso il divieto è derogabile con specifica autorizzazione rilasciata da parte dell'ente proprietario della strada o da parte del comune nel caso di collocazione di mezzi di pubblicità lungo le strade all'interno dei centri abitati, previo parere favorevole del Soprintendente sulla compatibilità della collocazione o della tipologia del mezzo pubblicitario con i valori paesaggistici degli immobili o delle aree soggetti a tutela.

L'articolo 154 riguarda il **colore delle facciate dei fabbricati** si colloca nell'ambito delle misure deputate a garantire l'armonia e la coerenza estetica e stilistica complessiva delle cd. bellezze di insieme (ALIBRANDI- FERRI), attribuendo all'amministrazione il potere di ordinarne il ripristino se l'equilibrio venga alterato dalla modifica delle caratteristiche cromatiche degli edifici.

Nell'ipotesi in cui i proprietari, possessori o detentori degli immobili non ottemperino, entro i termini stabiliti, alle prescrizioni loro impartite, l'amministrazione competente, o il soprintendente, provvede all'esecuzione d'ufficio.

5. VIGILANZA

Ai sensi dell'articolo 155, le funzioni di vigilanza sui beni paesaggistici tutelati sono esercitate dal Ministero e dalle Regioni. Le

Regioni vigilano sull'ottemperanza alle disposizioni contenute nel Codice da parte delle amministrazioni da loro individuate per l'esercizio delle competenze in materia di paesaggio. L'inottemperanza o la persistente inerzia nell'esercizio di tali competenze comporta l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Ministero.

Infine, il legislatore al comma 3 dell'articolo 155 afferma che tutti gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale si conformano ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dei vari contesti.