



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MIBACT-UDCM
LEGISLATIVO
0014620-09/05/2017
Cl. 02.01.00/240.1

Alla Direzione generale Archeologia, belle arti e
paesaggio

E, p.c.

Alla Soprintendenza archeologia, belle arti e
paesaggio dell'Umbria

Al Comune di Terni
Dipartimento Qualità urbana e del paesaggio

LORO SEDI

OGGETTO: Comune di Terni - Procedimento semplificato autorizzazione paesaggistica

Con nota dell'11 aprile 2017, il Comune di Terni ha rivolto a questo Ufficio alcuni quesiti concernenti la corretta applicazione del d.P.R. n. 31 del 2017, in particolare per quanto riguarda l'individuazione dei casi di esclusione dall'esonero dalla previa autorizzazione paesaggistica per particolari categorie di interventi in relazione al rinvio, più volte operato nel regolamento, alle diverse tipologie di vincoli previsti dall'articolo 136 del codice di settore.

Si reputa utile, in questa primissima fase applicativa del nuovo regolamento, per agevolarne la corretta esecuzione e prevenire l'insorgere di indesiderate difficoltà pratiche che potrebbero impedirne la funzione semplificatrice, fornire direttamente risposta anche gli enti territoriali che dovessero proporre quesiti, e ciò anche in deroga a quanto disposto dall'art. 4 del d.P.C.M. n. 171 del 2014.

Relativamente all'allegato "A", il Comune richiedente sottopone all'attenzione dello Scrivente le seguenti questioni:

- a) Riguardo ai punti A.2, A.5, A.17 e A.13, chiede se gli interventi ivi previsti (pur nel rispetto delle condizioni in essi indicate) non siano soggetti a preventiva autorizzazione paesaggistica in presenza di beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, lett. d);
- b) Riguardo ai punti A.6 e A.13, chiede se gli interventi ivi previsti (pur nel rispetto delle condizioni in essi indicate) non siano soggetti a preventiva autorizzazione paesaggistica in presenza di beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, lett. a) e d);
- c) Riguardo al punto A.12, chiede se gli interventi, alle condizioni ivi previste, necessitino di autorizzazione paesaggistica qualora si riferiscano a beni vincolati ai sensi dell'articolo 136, lett. a), c) e d).



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Al riguardo, nel rinviare alla relazione illustrativa del provvedimento per una più completa disamina del regolamento, in particolare per quanto riguarda l'attenzione riservata a talune tipologie di beni paesaggistici più delicati e vulnerabili, per le quali si è ritenuto, per talune tipologie di interventi, di introdurre un'eccezione alla liberalizzazione per esse prevista in via generale nell'allegato A, si evidenzia come le voci sopra richiamate – del cui campo di applicazione il Comune richiedente dubita – appaiono in realtà sufficientemente esaustive e specifiche nel dettare l'ambito di applicazione della sottrazione, da esse disposta, all'obbligo di previa autorizzazione paesaggistica e nel dettare nel contempo espressamente le eccezioni a tale liberalizzazione, eccezioni che devono naturalmente essere interpretate in modo tassativo (se, ad es., la voce dell'allegato A esclude dalla liberalizzazione i soli beni sottoposti a vincolo provvedimentale di bellezza individua ex lettere *a*) e *b*) e di bellezza d'insieme della tipologia di cui alla lett. *c*) dell'art. 136 del codice, è evidente che i beni ricompresi in vincoli ex lettera *d*) dello stesso articolo non sono, invece, esclusi, ma inclusi nella liberalizzazione).

È dunque agevole rispondere ai quesiti sopra indicati nel senso che:

- aa) gli interventi riconducibili alle voci A.2, A.5, A.17 e A.13 non sono soggetti a preventiva autorizzazione paesaggistica allorquando riguardino beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, lett. *d*);
- bb) gli interventi di cui al punto A.6 non sono soggetti a preventiva autorizzazione paesaggistica allorquando riguardino beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, lett. *a*) - beni che, peraltro, per le loro intrinseche caratteristiche naturali, sembra difficile che possano essere interessati dagli interventi in esame - e *d*); gli interventi di cui alla voce A.13 sono liberi purché non ricadano su beni vincolati ai sensi della lett. *d*).
- cc) gli interventi di cui al punto A.12 non necessitano di autorizzazione paesaggistica qualora si riferiscano a beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, lett. *a*), *c*) e *d*).

In tutti i casi sopra indicati, nei casi di esclusione della liberalizzazione per gli interventi ricadenti su beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, lettera *c*), resta ferma la necessità di valutare l'eventuale interesse storico-architettonico o storico-testimoniale dell'immobile ricompreso nei centri e nuclei storici, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, direttamente interessato dall'intervento (in caso di assenza di tale interesse, potrà operare l'esonero dalla previa autorizzazione paesaggistica semplificata).

Ancora con riferimento ai beni vincolati ai sensi della lett. *c*) dell'articolo 136, si ripropone, nella richiesta di parere, la questione di come si debba procedere in caso di dubbia riferibilità del vincolo alla tipologia di cui alla lettera *d*) o a quella di cui alla lettera *c*) – o a entrambe – dell'art. 136 citato. Al riguardo, è noto che solo con il secondo correttivo del codice di settore, di cui al d.lgs. n. 63 del 2008, è stato aggiunto il riferimento, nella lettera *c*) dell'art. 136, ai *centri e nuclei storici*, ma tale aggiunta, in realtà, assume una valenza meramente esplicativa della tipologia di beni tutelati ai sensi della lett. *c*), atteso che già la legge n. 1497 del 1939 sulle bellezze panoramiche ben consentiva di comprendere anche i borghi storici nei “*complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*”, sia pure nella logica vedutistica allora prevalente. Relativamente alla questione se in presenza di un centro storico vincolato ai sensi della lett. *d*) prima del 2008 occorra necessariamente



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

accordare prevalenza al dato letterale o ricondurre il provvedimento di vincolo all'attuale lett. c), non appare possibile una soluzione in via astratta e generale, valida per tutti i casi concreti, ma occorre svolgere un'attenta operazione interpretativa, caso per caso, dello specifico provvedimento di vincolo. In particolare, la circostanza che il decreto, nel preambolo di giustificazione del potere esercitato dall'amministrazione, abbia menzionato esattamente la sola categoria di cui al n. 4 del comma unico dell'articolo 1 della legge n. 1497 del 1939 (attuale lettera d) dell'articolo 136 del codice), se in linea tendenziale depone nel senso della qualificazione del vincolo esclusivamente come "bellezza panoramica" (come tale passibile della più ampia applicazione della semplificazione del DPR n. 31 del 2017), non esclude di per sé la possibilità di una diversa soluzione interpretativa allorquando, dalla relazione illustrativa, di regola posta a corredo del decreto di vincolo, si possa ricavare una diretta presa in considerazione e uno specifico riferimento al centro o nucleo storico in quanto tale compreso tra *i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*, categoria di cui al n. 3 del comma unico dell'articolo 1 della legge 1497 del 1939 (attuale lett. c) dell'articolo 136 del codice). In tale evenienza, infatti, può senz'altro ritenersi che il provvedimento abbia fatto applicazione anche del titolo di tutela concorrente di cui alla tipologia di beni attualmente vincolati ai sensi della lett. c) dell'articolo 136. In tal caso, dovrà conseguentemente farsi applicazione del regime più severo, previsto per la categoria di beni sottoposti a tale ultimo tipo di vincolo, limitatamente agli immobili di interesse storico-architettonico o storico testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici.

Il Comune di Terni chiede, inoltre, delucidazioni relativamente alla voce A.31. In particolare:

- a) se, nel caso di autorizzazione paesaggistica rilasciata con prescrizioni, la variante edilizia (non richiedente autorizzazione paesaggistica in quanto non implicante modifiche delle misure progettuali) possa essere realizzata in violazione delle prescrizioni originarie dell'autorizzazione;
- b) se siano libere le varianti che non prevedono modifiche alle misure progettuali del fabbricato, ma che realizzano ad esempio movimenti di terreno, anche consistenti, seppure in conformità delle norme urbanistiche;
- c) se siano da considerarsi libere le varianti ad autorizzazioni paesaggistiche già rilasciate che non prevedono modifiche alle misure progettuali del fabbricato, ma, ad esempio, sulle nuove tinte delle facciate, su nuove bucatore *etc.* senza le limitazioni previste dagli allegati "A" e "B".

In merito a questi ulteriori quesiti si rappresenta quanto segue:

aa) la voce A.31 non può essere interpretata nel senso di consentire un superamento delle prescrizioni imposte con la precedente autorizzazione, prescrizioni che condizionano l'efficacia e la validità del titolo autorizzatorio; le precedenti autorizzazioni paesaggistiche, infatti, regolano l'intero rapporto amministrativo che esse hanno generato, e coprono l'intera realizzazione dell'intervento, fino al suo completamento;

bb) l'ipotesi di cui alla lett. b) non sembra rientrare nella voce A.31 in esame, che limita la liberalizzazione dell'intervento in variante alle sole ipotesi ivi previste (*due per cento delle misure progettuali quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell'area di sedime*); i



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

movimenti di terreno devono peraltro essere considerati, a questo punto, nella loro potenziale autonoma rilevanza paesaggistica, ancorché strumentali alla realizzazione della variante, alla stregua dello specifico parametro costituito dal combinato disposto delle lettere B.18. dell'allegato B (che assoggetta ad autorizzazione paesaggistica semplificata gli interventi sistematici di configurazione delle aree di pertinenza di edifici esistenti, diversi da quelli di cui alla voce B.14, quali: nuove pavimentazioni, accessi pedonali e carrabili, modellazioni del suolo incidenti sulla morfologia del terreno, realizzazione di rampe, opere fisse di arredo, modifiche degli assetti vegetazionali) e A.15 dell'allegato A, che considera libere da previa autorizzazione paesaggistica - fatte salve le disposizioni di tutela dei beni archeologici nonché le eventuali specifiche prescrizioni paesaggistiche relative alle aree di interesse archeologico di cui all'art. 142, comma 1, lettera *m*) del Codice – i soli interventi nel sottosuolo che non comportino la modifica permanente della morfologia del terreno e che non incidano sugli assetti vegetazionali, quali: volumi completamente interrati senza opere in soprasuolo; condotte forzate e reti irrigue, pozzi ed opere di presa e prelievo da falda senza manufatti emergenti in soprasuolo; impianti geotermici al servizio di singoli edifici; serbatoi, cisterne e manufatti consimili nel sottosuolo; tratti di canalizzazioni, tubazioni o cavi interrati per le reti di distribuzione locale di servizi di pubblico interesse o di fognatura senza realizzazione di nuovi manufatti emergenti in soprasuolo o dal piano di campagna; l'allaccio alle infrastrutture a rete;

cc) riguardo al punto c), occorre distinguere: se le modifiche concernenti tinte, bucature, *etc.*, ancorché non previste nella voce A.31 (*opere ed interventi edilizi eseguiti in variante a progetti autorizzati ai fini paesaggistici che non eccedano il due per cento delle misure progettuali quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell'area di sedime*), rientrano nella previsione della voce A.2. dell'allegato A (e dunque a condizione che si tratti di interventi sui prospetti eseguiti nel rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti, e, per le aperture, non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, 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), allora può escludersi la necessità di un'apposita autorizzazione paesaggistica; se, invece, i predetti interventi in variante non rispettano le condizioni e i presupposti ora detti, imposti dalla voce A.2., allora sarà necessario acquisire un'apposita autorizzazione paesaggistica in forma semplificata.

Quanto ai tempi interni del procedimento, di cui il Comune rileva l'eccessiva ristrettezza, occorre considerare che, essendo necessario dividere il termine complessivo di sessanta giorni tra le due autorità codecidenti, è risultato inevitabile definire termini intermedi molto ravvicinati. Peraltro, i termini interni al procedimento, ad eccezione di quello di venti giorni dal ricevimento dell'istanza ovvero dell'ulteriore documentazione richiesta entro il quale l'amministrazione procedente deve inviare la proposta alla competente Soprintendenza, non sono perentori. È tuttavia evidente che il buon esito della procedura autorizzatoria semplificata dipenderà molto dalla reale leale collaborazione interistituzionale tra soprintendenze e comuni.

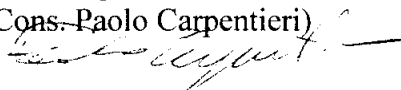


Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Il Comune di Terni, infine, rileva la necessità di convocare con cadenza ravvicinata le Commissioni locali per il paesaggio, attesa l'obbligatorietà del loro parere sulle autorizzazioni paesaggistiche prevista dalla legge regionale umbra, al fine di non vanificare l'intento semplificatorio del legislatore. Si ritiene al riguardo che tale problematica dovrà essere risolta nell'ambito dei poteri decisori e organizzativi affidati agli enti locali. Si concorda, peraltro, su tale esigenza acceleratoria, non senza evidenziare che la conservazione, nel testo del d.P.R. n. 31 del 2017, della obbligatorietà del ricorso alle suddette Commissioni, ove previsto dalle leggi regionali, è stato richiesto dalla rappresentanza regionale in Conferenza unificata, ancorché lo scrivente Ministero ne avesse evidenziato il potenziale effetto di aggravio indesiderato del procedimento. Non può che esprimersi al riguardo l'auspicio che le Regioni, ciascuna per quanto attiene alla propria legislazione regionale, possano rivedere tale posizione, anche su opportuna segnalazione dei Comuni.

Si prende infine atto della segnalazione relativa alla opportunità di consentire nella modulistica allegata al d.P.R. n. 31 del 2017 la possibilità per i professionisti di indicare atti di assenso ulteriori all'autorizzazione semplificata e al titolo edilizio.

Il Capo dell'Ufficio
(Cons. Paolo Carpentieri)


2.1.00.240.1.



COMUNE DI TERNI
Dipartimento Qualità Urbana
E del Paesaggio

Corso del Popolo 30
05100 Terni

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ
CULTURALI E DEL TURISMO

Ufficio Legislativo
Via del Collegio Romano, 27 00186 Roma
mbac-udcm.ufficiolegislativo@mailcert.beniculturali.it

SEGRETERIATO REGIONALE
DEL MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ
CULTURALI E DEL TURISMO PER L'UMBRIA
Piazza IV Novembre, 36 - 06121 - Perugia
mbac-sr-umb@mailcert.beniculturali.it

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA
BELLE ARTI E PAESAGGIO DELL'UMBRIA
Via Ulisse Rocchi, 71
CAP 06100
mbac-sabap-umb@mailcert.beniculturali.it

REGIONE UMBRIA
Servizio Pianificazione e Tutela paesaggistica
direzioneterritorio@pec.regione.umbria.it
direzioneambiente.regione@postacert.umbria.it

COMUNE DI TERNI
All'Assessore Stefano Bucari

In qualità di Presidente della Commissione Comunale
Per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio
comune.terni@postacert.umbria.it

ANCI UMBRIA
VIA ALESSI 1 PERUGIA 06122
anc'umbria@postacert.umbria.it

MI/BAU/I-UDCM
LEGISLATIVO
0012779-21/04/2017
CI. 02.01.00/240.1

Terni li 11/04/2017

Oggetto: Richiesta chiarimenti sulla corretta applicazione di alcune disposizioni del D.P.R. N. 31/2017

Con la presente si richiede parere circa la corretta applicazione di alcune disposizioni del recente D.P.R. n. 31/2017 ed in particolare:

Allegato A

- Per i punti: A.2; A.5 ; A.7; A.13 : si richiede se gli interventi (pur rispettando le condizioni indicate) non siano soggetti a preventiva autorizzazione paesaggistica in presenza di beni vincolati ai sensi del Codice art. 136 lett. d);
- Per i punti: A.6; A.13 : si richiede se gli interventi (pur rispettando le condizioni indicate) non siano soggetti a preventiva autorizzazione paesaggistica in presenza di beni vincolati ai sensi del Codice art. 136 lett. a) e d);
- Per il punto A.12 : si richiede se gli interventi (pur rispettando le condizioni indicate) non siano soggetti a preventiva autorizzazione paesaggistica in presenza di beni vincolati ai sensi del Codice art. 136 lett. a) c) e d);

Per il punto A.31: si richiede se le definizioni ivi previste nel caso di varianti ad autorizzazione paesaggistica rilasciata prevalgano rispetto a quelle indicate agli allegati A e B.

Ovvero se nel caso di varianti riguardanti uno o più degli interventi, singolarmente indicati ai suddetti allegati, debba essere comunque proposta di volta in volta autorizzazione semplificata o ordinaria o se il limite alla necessità di ottenere l'autorizzazione sia esclusivamente quello indicato al punto A.31, considerando le varianti proposte (seppur aderenti alle fattispecie dell'Allegato B) come "minori" (e pertanto "liberalizzate") rispetto a modifiche delle misure progettuali del progetto già autorizzato quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta, traslazioni dell'area di sedime.

Ad una lettura acritica della disposizione in questi termini, potrebbero verificarsi i seguenti casi esemplificativi:

- Autorizzazione paesaggistica rilasciata con prescrizione (ad es. di utilizzo di alcuni materiali sulle coperture), e proposizione di variante edilizia senza autorizzazione paesaggistica (in applicazione del punto A.31, in quanto non previste modifiche delle misure progettuali) ma in violazione delle prescrizioni originarie dell'autorizzazione.
- Varianti ad autorizzazioni paesaggistiche rilasciate che non prevedono modifiche alle misure progettuali del fabbricato ma ad esempio movimenti di terreno (anche consistenti) seppur in conformità delle norme urbanistiche;
- Varianti ad autorizzazioni paesaggistiche già rilasciate che non prevedono modifiche alle misure progettuali del fabbricato ma ad esempio sulle nuove tinte delle facciate (in variante), su nuove bucatore, sul posizionamento di apparecchi esterni ecc. senza le limitazioni previste all'allegato A e B e senza una preventiva valutazione degli organismi preposti e in assenza di piani del colore.

Si evidenzia altresì il contenuto dell'art. 11 denominato "Semplificazioni procedurali" rilevando che sono stati attribuiti dieci giorni per gli adempimenti (a carico delle amministrazioni comunali) relativi a quanto previsto ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 6;

Inoltre è stata riproposta (al comma 10) la possibilità alle Regioni di stabilire se per i procedimenti semplificati sia obbligatorio o meno acquisire il parere obbligatorio delle Commissioni Comunali.

Rilevato che la Regione Umbria:

- • Ne ha stabilito l'obbligo con precedente Legge Regionale (art. 111 L.R. 1/2015);
- che pur in presenza di specifica richiesta inviata alla Regione e alla Soprintendenza di eventuale reiterazione, allo stato attuale si è in assenza di risposta da parte degli organismi interpellati;
- che la stessa Regione ha delegato all'esercizio delle funzioni amministrative del Codice i Comuni, ritenendo che gli stessi (per effetto delle D.G.R. n.1650/2009, 2002/2009 e n.

203/2010) siano in possesso di adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche richieste dall'art. 146 comma 6 per effetto della presenza delle Commissioni Comunali per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio,

Visto quanto sopra si evidenzia l'impossibilità tecnica di acquisire il parere della Commissione nei termini indicati nel provvedimento legislativo, se non convocando con cadenza settimanale le Commissioni comportando un aggravio per le casse comunali.

Diversamente, il termine di acquisizione del parere dilatato nel tempo vanificherebbe lo sforzo del legislatore di riduzione dei tempi istruttori e ponendo in capo alle amministrazioni comunali delegate (e in assenza di prescrizioni d'uso e/o piani paesaggistici) compiti di valutazioni per i quali, seguendo la *ratio* dell'attribuzione delle delega regionale, non ne sarebbero in possesso.

Si evidenzia altresì il contenuto dell'art. 11 comma 2, in combinato disposto con l'art. 9 del D.P.R. 31/2017, rilevato che per l'individuazione di eventuali atti di assenso ulteriori all'autorizzazione semplificata e al titolo edilizio non è stato previsto un apposito spazio nella modulistica di cui all'Allegato C. A tal fine si ritiene opportuno, tenuto conto di quanto previsto all'art. 18 del medesimo provvedimento, di introdurre un ulteriore modello che consenta ai professionisti di individuare detti atti di assenso ulteriori.

Cordiali saluti

Il Responsabile Ufficio Gestione Procedimenti
In materia di tutela paesaggistica
Dott. Michele Zacagnoni

Il Dirigente
Dott. Marco Fattore

Comune di Terni – P.zza Ridolfi, 1 – 05100 Terni

Tel. 0744-5491 – www.comune.terni.it info@comuneterni.it comune.terni@postacert.umbria.it P.IVA 00175660554

Orari di ricevimento: Lunedì e Giovedì 11.00 - 13.00 - Martedì 15.30 - 17.30