



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0013039-24/06/2014
Cl. 02.01.00/64.78

Al Presidente della Regione Autonoma
Friuli Venezia Giulia
Avv. Debora Serracchiani

e, p.c.
Al Segretario generale

Al Capo di Gabinetto

Alla Direzione generale per il paesaggio,
le belle arti, l'architettura e l'arte
contemporanee
(rif. nota prot. n. 5817 del 3 marzo 2014)

LORO SEDI

Oggetto: Occupazione suolo pubblico con arredi e strutture mobili strumentali alle attività commerciali e di pubblico esercizio. Autorizzazioni ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Parere richiesto con nota prot. n. 2175 del 26 febbraio 2014.

Con la nota in oggetto la Regione Friuli Venezia Giulia, muovendo dal testo della direttiva adottata con decreto ministeriale del 10 ottobre 2012, concernente l'esercizio di attività commerciali e artigianali su aree pubbliche in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, ha richiesto indirizzi applicativi in ordine alla necessità di richiedere l'autorizzazione di cui all'articolo 21 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, per l'occupazione di suolo pubblico in aree quali le piazze, le vie e altri spazi aperti urbani, con arredi e strutture mobili strumentali alle attività commerciali e di pubblico esercizio.

In particolare, la Regione in indirizzo, sul rilievo che la predetta direttiva "Ornaghi" ha previsto che *"tutte le piazze, vie, strade e altri spazi urbani per i quali non sia emanato*



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

un puntuale provvedimento di vincolo, ma appartenenti a soggetti pubblici e realizzate da oltre settanta anni, sono comunque sottoposte alla Parte seconda del Codice (e, quindi, anche alle previsioni del citato articolo 20 comma 3.), fino a quando non sia effettuata la procedura di verifica dell'interesse culturale con esito negativo", ha formulato i seguenti, specifici quesiti:

- 1. se per l'occupazione di suolo pubblico quali piazze, vie e altri spazi urbani appartenenti a soggetti pubblici e realizzati da oltre settanta anni, con tavolini, sedie, ombrelloni, banchi di somministrazione mobili, pedane con ringhiera e simili debba essere chiesta l'autorizzazione del soprintendente;*
- 2. se per l'occupazione di suolo con strutture chiuse su più lati e copertura che non comportino opere di fondazione o ancoraggio al suolo o modifiche permanenti dei medesimi beni culturali debba essere richiesta l'autorizzazione del soprintendente e, in caso affermativo, se questa possa essere espressa nell'ambito degli accordi di cui all'art. 24 del Codice.*

Al riguardo, questo Ufficio legislativo, cogliendo l'opportunità offerta dalla richiesta di chiarimenti proveniente dalla Regione Friuli Venezia Giulia, ritiene necessario, in via preliminare, introdurre alcune chiarificazioni sistematiche di carattere generale dirette a riportare l'applicazione della direttiva 10 ottobre 2012 nel contesto logico-giuridico, sistematico e finalistico suo proprio, così da prevenire e contrastare talune interpretazioni e prassi applicative sproporzionate e inappropriate che si sono registrate sul territorio.

E' noto che la direttiva così detta "Ornaghi" del 2012 è nata (anche) sotto la spinta della sempre più pressante esigenza – rappresentata sovente dalle stesse amministrazioni locali – di porre un argine alla dilagante espansione di occupazioni di suolo pubblico, da parte di esercizi commerciali, in sede fissa o in forma ambulante su posteggio, con strutture leggere e amovibili (*dehors*, pedane per il posizionamento di tavoli e sedie, perimetrate da fioriere e coperte da tendoni e ombrelloni, banchi amovibili di somministrazione di alimenti e bevande, impianti di riscaldamento a gas o di refrigerazione, *etc.*), soprattutto nei centri storici, con effetti oggettivamente gravi di alterazione della normale accessibilità, visibilità, percezione e fruibilità dei monumenti e delle stesse piazze e vie pubbliche aventi interesse storico, artistico, architettonico, non



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

senza potenziali ricadute negative sulla stessa tutela e, sicuramente, sul decoro, la dignità e la qualità della valorizzazione di tali e beni.

L'introduzione, con la novella del 2008 (d.lgs. n. 62 del 2008), della specifica previsione della sottoposizione a tutela – con la nuova lettera g) del comma 4 dell'art. 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio – delle *pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*, nasce essenzialmente proprio per apprestare più incisivi rimedi, oltre la generica previsione dell'articolo 52 stesso codice, in base alla quale compete ai Comuni, sentito il soprintendente, l'individuazione delle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio. Più di recente la “direttiva Ornaghi” è stata quasi “legificata” nei suoi contenuti essenziali, con l'aggiunta, all'art. 52, di un nuovo comma 1-ter (introdotto dall'art. 4-bis del decreto legge n. 91 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2013, cui si è recentissimamente aggiunta un'ulteriore integrazione con l'art. 4, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, che ha rafforzato il potere di revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico che risultino non più compatibili).

Ciò nondimeno, l'emersione di conflitti e di tensioni nell'applicazione di tale disciplina, non solo nei confronti delle categorie commerciali interessate, ma anche delle amministrazioni territoriali titolari di funzioni amministrative nei settori del commercio, della polizia locale, della viabilità, delle attività produttive e del turismo, impone un'ulteriore focalizzazione interpretativa, imperniata soprattutto su due punti cardine fondamentali e irrinunciabili in tale problematica: la leale collaborazione e concertazione tra amministrazione dei beni culturali e autonomie territoriali, al fine di definire atti generali di indirizzo uniforme capaci di costituire strumenti preventivi di governo del fenomeno; la proporzionalità e ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità tecnica che presiede alla scelte decisionali in concreto.

A tal fine, e avendo più diretto riguardo ai contenuti del d.m. 10 ottobre 2012, è necessario in primo luogo richiamare l'attenzione sul dato, ricavabile direttamente dal senso fatto palese dal significato proprio delle parole adoperate nel testo del decreto – cfr. par. 1. *Finalità e destinatari* -, che la finalità della direttiva non era e non è in alcun modo quella di assoggettare indiscriminatamente a preventiva autorizzazione ministeriale, ai sensi della parte II del codice di settore, qualsivoglia attività implicante una qualche forma di occupazione o uso di *pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse*



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

artistico o storico di cui alla lettera g) del comma 4 dell'articolo 10 del codice del 2004, bensì esclusivamente quella di contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali su aree pubbliche in forma ambulante o su posteggio . . . con particolare riferimento alla necessità di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini.

Come si evince in modo altrettanto evidente dall'intero testo dispositivo della direttiva, essa, lungi dal mirare inammissibilmente a comprimere ulteriormente, oltre la legge, gli spazi di libertà dei soggetti (libera iniziativa economica privata e proprietà, pubblica e privata) mediante l'introduzione di nuovi e aggiuntivi strumenti di tutela, ha inteso esclusivamente richiamare l'impegno e l'attenzione degli uffici ministeriali sulla necessità di contrastare specifiche e gravi situazioni di degrado interessanti non già tutte indiscriminatamente le aree pubbliche, bensì i *complessi monumentali e (de)gli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché (del)le aree a essi contermini*, e ciò non già mediante aprioristico e generalizzato assoggettamento a previo controllo autorizzativo di tutte le attività in qualunque modo incidenti sulle *pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*, bensì esclusivamente mediante rigorosa applicazione delle prescrizioni e limitazioni eventualmente già contenute nei dispositivi di vincolo, oppure mediante integrazione, con apposito procedimento e provvedimento, dei contenuti dispositivi dei vincoli esistenti, ove carenti di idonea disciplina regolativa delle attività ritenute compatibili, oppure, ancora, mediante introduzione, secondo i procedimenti partecipati di legge, di apposite e aggiuntive prescrizioni di tutela indiretta ai sensi dell'art. 45 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Un'interpretazione e un'applicazione della direttiva del 10 ottobre 2012 che volessero invece tradursi nell'indistinta e automatica pretesa di sottoporre a previa autorizzazione tutte le attività incidenti sulle *pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*, ivi incluse attività minime, quali quelle di cui al n. 1) del quesito in esame (ad eccezione, come si dirà più innanzi, dell'installazione di *banchi di somministrazione mobili, pedane con ringhiera e simili*, invero più impattanti), oggettivamente prive di ogni possibile seria incidenza negativa sulla conservazione e la protezione del bene tutelato, anche sotto il profilo del suo valore e significato culturale e del suo decoro, attività peraltro sinora normalmente ritenute libere e non sottoposte a condizione di previa autorizzazione, dovranno quindi considerarsi illegittime, oltre che per



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

illogicità, sproporzione e irragionevolezza, anche (e in primo luogo) perché in contrasto diretto con la lettera e il significato della direttiva stessa, con il codice di settore e con i noti principi di semplificazione e di tutela della libera iniziativa economica pure reiteratamente ribaditi anche di recente dal legislatore.

Sotto un secondo – e non meno essenziale – profilo (come, anche in questo caso, chiaramente stabilito dalla direttiva del 10 ottobre 2012), il meccanismo applicativo preordinato al ripristino di condizioni di adeguato decoro nelle situazioni di grave ed oggettivo degrado dei complessi monumentali demaniali interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti dovrà sempre avvenire nella sede appropriata della leale cooperazione e della concertazione con le autonomie territoriali (Regioni e Comuni), aventi titolo a disciplinare e amministrare, sul piano urbanistico, commerciale, annonario e della polizia locale, quelle stesse attività di uso e occupazione di suolo pubblico sotto altro e convergente profilo facenti capo alle competenze di tutela degli uffici periferici del Ministero. Questa fondamentale regola di buona amministrazione deriva direttamente dall'art. 15 della legge generale sul procedimento amministrativo, che evidenzia come le amministrazioni pubbliche *possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*, ed è esplicitata nella direttiva “Ornaghi” (cfr. quinto *considerato*, dove si rimarca che *il conseguimento degli obiettivi e il soddisfacimento delle esigenze, sopra indicati, di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale richiede la piena e leale collaborazione tra le diverse Istituzioni pubbliche a vario titolo competenti, nell'esercizio dei rispettivi poteri e attribuzioni*, nonché par. 3.1. *Regolamentazione del commercio nelle aree pubbliche*). Elementari canoni di buona amministrazione impongono invero alle amministrazioni, tutte a servizio dei cittadini, il dovere funzionale di cooperare per definire parametri e criteri valutativi, nonché modalità procedurali, per quanto possibile comuni (pur nella fisiologica dialettica degli interessi pubblici differenziati affidati alla competenza di ciascuna), nella decisione pubblica in ordine alla compatibilità o alla incompatibilità (e, dunque, in ordine alla assentibilità o alla non assentibilità), con i diversi titoli autorizzativi appartenenti alle rispettive competenze, delle medesime attività private in qualche modo incidenti sulle *pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*. Allorquando, come nei casi in esame, la decisione circa la concreta possibilità per il cittadino e l'impresa di esercitare o meno una determinata attività sull'area pubblica dipende dal cumulo di più titoli autorizzativi, facenti capo a competenze diverse di tutela di interessi differenziati, costituisce un preciso dovere di tutte le amministrazioni coinvolte



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

quello di semplificare e chiarificare contenuti, modalità e termini di tale decisione finale, dovendo per quanto possibile ridurre al minimo i casi (pur possibili) di conflitto e di contrapposizione, che generano incertezza e disorientamento nei destinatari e disordine e diseconomie nella stessa attività amministrativa, e che devono quindi costituire in questi casi l'eccezione e devono poter trovare sedi istituzionali efficaci di ricomposizione e di soluzione.

Questo dovere di leale cooperazione è tanto più necessario allorquando, come tipicamente avviene nel caso in esame, la decisione pubblica in ordine alla compatibilità-assentibilità di determinati usi degli spazi pubblici, coinvolgente una pluralità di competenze poste a tutela di interessi differenziati, è sostanzialmente rimessa, per alcuni suoi aspetti (e, in particolare, per quelli di tutela culturale), alla scelta tecnico-discrezionale dell'amministrazione: in tali casi, infatti, il delicato e complesso processo di integrazione-completamento del precetto indeterminato e incompleto della legge mediante il ricorso a standard valutativi derivati da scienze e conoscenze tecniche extralegali, demandato dalla legge stessa alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione nella fase applicativa, deve necessariamente, in una materia come quella dell'esercizio del commercio in aree di valore culturale, essere temperato nel confronto dialettico della leale cooperazione con le autonomie territoriali titolari di convergenti e altrettanto essenziali competenze nella materia.

Sulla base delle coordinate interpretative generali ora precisate, è possibile e agevole fornire risposta ai quesiti posti dalla Regione Friuli Venezia Giulia.

Il primo quesito riguarda l'assoggettabilità a preventiva autorizzazione, ai sensi degli artt. 20 ss. del codice del 2004, dell'*occupazione di suolo pubblico quali piazze, vie e altri spazi urbani appartenenti a soggetti pubblici e realizzati da oltre settanta anni, con elementi di arredo, quali tavolini, sedie e simili, ombrelloni o strutture di copertura caratterizzate dalla temporaneità e facile chiusura/rimozione, fioriere e divisori caratterizzati dalla possibilità di rimozione a fine giornata lavorativa, al fine dell'esercizio di attività economiche (attività commerciali, pubblici esercizi).*

Al riguardo, si reputa che il posizionamento di tali oggetti su *pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico* non necessiti di regola di alcuna autorizzazione ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004, fatte salve le condizioni particolari per l'esercizio del commercio, stabilite ai sensi dell'art. 52, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio e fatto salvo, come si preciserà qui di



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

seguito, il potere di divieto in talune fattispecie in cui la dimensione o la tipologia fuori norma di tali oggetti, ovvero il cumulo eccessivo nelle medesime aree pubbliche delle suddette installazioni, ancorché precarie, amovibili e del tutto temporanee, possano oggettivamente rivelarsi incompatibili – secondo uno standard valutativo medio ragionevole e proporzionato - con il decoro dello spazio pubblico.

Giova premettere che l'art. 20 del codice di settore si limita a prevedere casi di *Interventi vietati*, vietando, per l'appunto, la distruzione, il deterioramento, il danneggiamento o l'adibizione dei beni culturali ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, ma, pur nella latitudine del suo spettro applicativo derivante dalla genericità dei termini adoperati, non introduce in alcun modo un regime di divieto generalizzato – per cui tutto è vietato tranne ciò che sia di volta autorizzato con atto di controllo preventivo favorevole dell'amministrazione. L'art. 20 in esame, infatti, attribuisce all'amministrazione il potere, con valutazione tecnico-discrezionale (di completamento del precetto incompleto definito mediante l'uso di termini-concetto giuridici indeterminati), di stabilire, con provvedimento proibitivo di divieto, ciò che in concreto deve essere vietato, in quanto anche potenzialmente capace di arrecare pregiudizio (distruzione, deterioramento, danneggiamento) alla consistenza materiale del bene culturale o al suo decoro-valore culturale (adibizione ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico). Con la conseguenza che grava sull'amministrazione, nel provvedimento puntuale di divieto, la prova motivata dell'incompatibilità attuale e concreta dell'uso oggetto di divieto, mentre di regola tutte le attività devono ritenersi *ex ante* libere (fino a specifico e motivato divieto, salvo il percorso, di cui già si è detto, dell'accordo di disciplina generale *ex ante* delle attività di interesse comune, ex art. 15 l. n. 241 del 1990, da definire con le competenti autonomie territoriali). E' appena il caso di precisare che, naturalmente, nella presente sede si sta discutendo e si tratta di interventi e installazioni che per loro natura sono di entità tale da non costituire pressoché mai, in sé e per sé considerati, causa di possibile distruzione, deterioramento, o danneggiamento della pubblica via, piazza o altro spazio aperto urbano sui quali siano posizionati, essendo e restando ovvio che il divieto ex art. 20, munito di comminatoria penale, opera comunque *ex se*, indipendentemente da specifici provvedimenti repressivi dell'amministrazione (artt. 169 e 170 del codice di settore, che puniscono le *opere illecite* e l'*uso illecito* dei beni culturali; peraltro è da notare come mentre l'art. 169 punisce “*chiunque senza autorizzazione demolisce, rimuove, modifica, restaura ovvero esegue opere di qualunque genere sui beni culturali indicati nell'articolo 10*”, l'art. 170, relativo all'*uso illecito*, punisce “*chiunque destina i beni culturali indicati*



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

nell'articolo 10 ad uso incompatibile con il loro carattere storico od artistico o pregiudizievole per la loro conservazione o integrità", senza menzione alcuna di una supposta, previa autorizzazione).

Il punto di diritto che si intende porre in evidenza e chiarire in questa sede è che il richiamato art. 20 del codice di settore non comporta, per sé considerato, l'automatica sottoposizione a preventiva autorizzazione del soprintendente dell'occupazione di suolo pubblico con elementi di arredo, quali tavolini, sedie e simili, ombrelloni o strutture di copertura caratterizzate dalla temporaneità e facile chiusura/rimozione, fioriere e divisori caratterizzati dalla possibilità di rimozione a fine giornata lavorativa, al fine dell'esercizio di attività economiche (attività commerciali, pubblici esercizi). Per tali interventi minimali, per i quali viene in rilievo, riguardo al disposto dell'art. 20, tutt'al più il solo potenziale profilo di *adibizione dei beni culturali ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico*, occorrerà invece che l'amministrazione periferica, alternativamente o cumulativamente, o provveda in via successiva al divieto caso per caso, con adeguata motivazione e all'esito di procedimenti partecipati conformi ai canoni formali e sostanziali imposti dalla legge generale sull'attività amministrativa (legge n. 241 del 1990), oppure, come è preferibile, intervenga mediante la definizione di una disciplina preventiva di carattere generale a livello amministrativo attraverso la stipula di un accordo di collaborazione per la disciplina di attività di comune interesse con le autonomie territoriali titolari di competenze concorrenti e convergenti *de eadem re*, ex art. 15 *cit.* l. n. 241 del 1990 (accordi che possono essere equiparati a una sorta di pianificazione preventiva, in linea con la previsione dell'art. 52 *cit.* del codice dei beni culturali e delle analoghe previsioni contenute nella disciplina, nazionale e regionale, del commercio su area pubblica).

Non a caso – in linea con l'impostazione interpretativa qui seguita – la recente integrazione legislativa dell'art. 52 del codice di settore (nuovo comma 1-*ter* aggiunto dall'art. 4-*bis* del decreto legge n. 91 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2013, da ultimo integrato dall'art. 4, comma 1, del decreto legge n. 83 del 2014), con la specifica finalizzazione di *"contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini"*, ha demandato alle *"Direzioni regionali per i beni*



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

culturali e paesaggistici e alle soprintendenze, sentiti gli enti locali, l'adozione di apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico".

Occorre a questo punto domandarsi se l'*occupazione di suolo pubblico con elementi di arredo, quali tavolini, sedie e simili, ombrelloni o strutture di copertura caratterizzate dalla temporaneità e facile chiusura/rimozione, fioriere e divisori caratterizzati dalla possibilità di rimozione a fine giornata lavorativa, al fine dell'esercizio di attività economiche (attività commerciali, pubblici esercizi)* non ricada in altre previsioni del codice condizionanti la libertà dei privati mediante l'assoggettamento a un previo controllo autorizzatorio.

Ebbene, la conclusione permane negativa, pur alla luce dello scrutinio delle ulteriori previsioni normative pertinenti. L'art. 21 del codice, concernente gli *Interventi soggetti ad autorizzazione*, subordina ad autorizzazione ministeriale una pluralità (da intendersi tassativa, trattandosi di limiti alla libertà) di attività e interventi (rimozione o demolizione, anche con successiva ricostituzione, dei beni culturali, spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali mobili, smembramento di collezioni, serie e raccolte, scarto o trasferimento di archivi, spostamento di beni culturali, esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali o mutamento di destinazione d'uso, fattispecie, quest'ultima, soggetta a sola comunicazione al soprintendente). Ma le occupazioni di suolo pubblico oggetto del punto 1) della richiesta di parere in esame non sembrano riconducibili in alcuna di tali tipologie di interventi sottoposti dall'art. 21 a preventiva autorizzazione, con la sola, doverosa precisazione che le occupazioni, le installazioni e i posizionamenti in questione non comportino in alcun modo interventi di infissione al suolo di tipo strutturale (ossia comportanti forme di incidenza sulla consistenza materiale dell'area pubblica oggetto del posizionamento dell'elemento accessorio).

L'art. 22 del codice (*Procedimento di autorizzazione per interventi di edilizia*), per parte sua, riguarda la disciplina procedurale e più specifica di una parte della fattispecie più ampia (*esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali*) già considerata nell'art. 20 e non aggiunge, dunque, nuovi o ulteriori parametri utili di valutazione ai fini della disamina qui condotta.



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Gli interventi indicati dalla Regione nel punto 1) della richiesta di parere (*occupazione di suolo pubblico con elementi di arredo, quali tavolini, sedie e simili, ombrelloni o strutture di copertura caratterizzate dalla temporaneità e facile chiusura/rimozione, fioriere e divisori caratterizzati dalla possibilità di rimozione a fine giornata lavorativa, al fine dell'esercizio di attività economiche (attività commerciali, pubblici esercizi)*), infatti, da un lato non costituiscono *esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali*, dall'altro lato, in sé considerati, sul piano generale, non costituiscono adibizione dei beni culturali ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, salve le ipotesi – e qui deve richiamarsi quanto sopra specificato circa il potere di divieto ex art. 20 – di comprovato e serio pregiudizio al decoro del bene culturale e di dimostrata incompatibilità di talune installazioni, ancorché del tutto precarie e temporanee, con i valori salvaguardati dal codice e dalla ripetuta direttiva del 2012; con la precisazione – che ribadisce e riprende ulteriormente quanto già sopra più volte chiarito – che il divieto – ossia la suddetta valutazione di dimostrata incompatibilità - deve per sua natura intervenire con atto provvedimento motivato *ex post*, potendo operare *ex ante* solo nel quadro degli accordi con le autonomie territoriali ex art. 15 l. n. 241 del 1990 e 52 del codice dei beni culturali, e con l'ulteriore precisazione che il divieto deve rigorosamente obbedire ai fondamentali principi di proporzionalità, ragionevolezza e minimo mezzo (per cui il perseguimento del fine pubblico di tutela deve avvenire nel modo che comporta il minor sacrificio possibile delle libertà dei soggetti).

Ne consegue la conclusione per cui, da un lato, gli interventi in esame sfuggono all'applicazione dell'art. 21 del codice, giacché la semplice apertura e utilizzo di sedie, ombrelloni e altri arredi del genere non infissi al suolo, salvi gli ancoraggi leggeri e mobili, non comportano alcun intervento strutturale sull'immobile, né possono arrecare esposizione a qualche tipo di rischio per il bene culturale tutelato (pubblica via o piazza del centro storico); dall'altro lato il divieto ex art. 20 stesso codice – sia puntuale *ex post*, in sede provvedimento, sia generale *ex ante*, in sede di accordo ex art. 15 legge sul procedimento amministrativo – deve essere limitato a casi peculiari che, vuoi per la sproporzionata dimensione o per la inusitata foggia e colorazione della singola installazione, vuoi per l'eccessiva concentrazione di una pluralità dei suddetti elementi di arredo, anche unitamente ad altri profili di criticità del contesto o di sua particolare delicatezza e difficoltà gestionale, costituiscano e determinino in modo chiaro e oggettivo il presupposto – fattispecie di degrado derivante dalla sommatoria e dal complesso intollerabili di un massa concentrata di installazioni e posizionamenti di elementi su area



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

pubblica tutelata – previsto dalla direttiva del 10 ottobre 2012 per l'intervento delle misure di divieto nella stessa esaustivamente e dettagliatamente indicate.

Deve conseguentemente considerarsi superato il parere irritualmente reso – senza il preventivo assenso dello scrivente Ufficio legislativo - dalla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee, a firma del responsabile del servizio II – n. prot. 5817 del 3 marzo 2014, che, senza idonei approfondimenti giuridici, perviene alla conclusione difforme per cui “l'occupazione di suolo pubblico, caratterizzato da precisi requisiti di culturalità sulla base delle citate disposizioni del codice, con tavolini, sedie, ombrelloni, banchi di somministrazione mobili, pedane, con ringhiera o senza, rientri tra gli interventi da autorizzare preventivamente da parte della competente Soprintendenza”.

Giova rappresentare, per completezza di esame del tema, che il posizionamento degli elementi di arredo in trattazione su aree soggette a vincolo paesaggistico non necessita di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 146 del Codice, neppure mediante il procedimento semplificato previsto dal regolamento emanato con d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, non rientrando gli interventi in questione tra quelli di lieve entità di cui all'allegato 1 allo stesso decreto (che comprende, invece, la diversa fattispecie della collocazione di tende da sole sulle facciate degli edifici per locali destinati ad attività commerciali e pubblici esercizi, categoria che implica la infissione strutturale di almeno un lato della tenda alla parete dell'edificio o al suolo, e che comprende altresì, nn. 38 e 39 dell'allegato 1, i casi di occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, con strutture mobili, chioschi e simili, per un periodo superiore a 120 giorni e di strutture stagionali non permanenti collegate ad attività turistiche, sportive o del tempo libero, da considerare come attrezzature amovibili, casi che in tutta evidenza rappresentano ipotesi maggiori e diverse rispetto a quelle di cui al punto 1) della domanda di parere in esame).

Il secondo quesito specifico posto dalla Regione Friuli Venezia Giulia riguarda invece il caso dell'occupazione di suolo pubblico, quali piazze, vie e altri spazi urbani appartenenti a soggetti pubblici e realizzati da oltre settanta anni, *con strutture chiuse su più lati e copertura che non comportino opere di fondazione o ancoraggio al suolo o modifiche permanenti dei medesimi beni culturali*. La Regione domanda in particolare se tali installazioni comportino la richiesta dell'autorizzazione del soprintendente e, in caso



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

affermativo, se questa possa essere espressa nell'ambito degli accordi di cui all'art. 24 del Codice. A tali tipologie di interventi, racchiusa nel punto 2) della domanda di parere, deve aggiungersi la tipologia dei *banchi di somministrazione mobili, pedane con ringhiera e simili* che, ancorché racchiusa nel punto 1) della richiesta di parere, per l'entità degli interventi, pare più utilmente riconducibile a questa seconda specie di ipotesi.

A differenza della soluzione raggiunta per le installazioni, minori, di cui al punto precedente, per quelle qui in esame, potenzialmente di maggior impatto, non appare possibile affermare in linea generale e preventiva l'esclusione della necessità di acquisire la previa autorizzazione in linea di tutela ex art. 21 del codice dei beni culturali. La realizzazione di gazebo, di *dehors*, di strutture chiuse su più lati e copertura, ancorché non comportanti opere di fondazione o ancoraggio al suolo o modifiche permanenti dei beni culturali, così come l'installazione di banchi di somministrazione mobili, pedane con ringhiera e simili, in specie allorquando tali manufatti assumano dimensioni significative, ben può comportare sia un'incidenza e un potenziale danneggiamento della consistenza materiale del bene pubblico protetto su cui tali strutture poggiano, sia un'alterazione significativa della normale visibilità e godibilità, nonché del decoro e della dignità culturale dei monumenti in prossimità dei quali si situi lo spazio pubblico interessato da tali installazioni.

Alla stessa stregua, anche sul piano paesaggistico, siffatte installazioni trovano specifica disciplina nell'allegato 1 al d.P.R. n. 139 del 2010 sugli interventi di lieve entità, per i quali è prescritta l'autorizzazione paesaggistica, ancorché secondo la procedura semplificata ivi stabilita.

Per queste fattispecie – sottoposte, di regola, a previa autorizzazione – si rende massimamente necessario e opportuno stabilire momenti e strumenti di condivisione e di autodisciplina condivisa da parte delle autorità a vario titolo competenti (ancorché l'istituto invocabile a tal fine non sia l'art. 24 del codice dei beni culturali, richiamato dalla Regione, che riguarda gli interventi su beni culturali pubblici da eseguirsi da parte di amministrazioni dello Stato, delle regioni, di altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico, e non gli interventi da eseguirsi, come è nel caso in esame, da parte di privati, ma sia costituito dai già richiamati istituti di cui agli artt. 15 della legge n. 241 del 1990 e 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio; l'art. 24 stesso codice sarà naturalmente utilizzabile nei casi in cui le installazioni – come può avvenire nelle ipotesi di manifestazioni pubbliche – debbano eseguirsi, anche tramite imprese concessionarie o appaltatrici, da parte o per conto di amministrazioni dello Stato, delle regioni, di altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico).



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

In merito alle modalità di gestione condivisa di tali problematiche appare sufficiente il rinvio al testo della direttiva 10 ottobre 2012 (cfr., tra l'altro, par. 3.1: *A tal fine, in particolare, i Soprintendenti, con il coordinamento del Direttore regionale, proporranno ai competenti Enti locali l'individuazione di aree per le quali vietare o sottoporre a condizioni l'esercizio del commercio, allo scopo di tutelare, in particolare, l'aspetto e il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del patrimonio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti. Nello stesso senso, gli Uffici del Ministero collaboreranno con le Amministrazioni locali mediante la segnalazione delle attività commerciali o ambulanti che si svolgano illecitamente nelle aree in argomento, sollecitando l'esercizio dei poteri repressivi da parte delle medesime Amministrazioni o, ove ne sussistano i presupposti, delle Autorità di pubblica sicurezza. L'esercizio congiunto dei poteri in questione potrà essere opportunamente racchiuso nella forma dell'accordo tra pubbliche amministrazione volto a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché par. 4).*

Gli obiettivi perseguiti dalla legge statale potranno, dunque, essere più efficacemente raggiunti mediante accordi con le autonomie territoriali, diretti a regolamentare l'esercizio dell'occupazione di suolo pubblico mediante *dehors* nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico. E ciò, si ribadisce, anche al superiore fine di ricostruire in modo tendenzialmente condiviso, nei territori di riferimento, con il necessario apporto delle autonomie territoriali e nel confronto dialettico con le categorie interessate, standard valutativi proporzionati, oggettivi, credibili e condivisi, in base ai quali razionalizzare l'uso della discrezionalità tecnico-valutativa, altrimenti esposta all'oggettivo rischio di trasmodare nell'arbitrio soggettivo, con esiti inaccettabili di moltiplicazione del contenzioso e di indebolimento della credibilità della stessa funzione di tutela, che finirebbe per sottrarsi al generale canone di *accountability* dell'agire amministrativo autoritativo. Riguardo alle attività in esame indubbiamente la discrezionalità tecnica esige - più che in ogni altro caso - un temperamento ragionevole che la renda comprensibile e spiegabile ai cittadini.

In tal senso sembra peraltro dirigere il dibattito parlamentare in corso dinanzi alla Camera dei deputati nella conversione in legge del decreto legge n. 83 del 2014 (AC n. 2426), dove, circa l'art. 4 (*Disposizioni urgenti per la tutela del decoro dei siti culturali*), è emersa l'unanime richiesta di garantire un maggior coinvolgimento, inteso come indefettibile, delle autonomie locali.



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

In tal senso costituisce preciso e vincolante indirizzo interpretativo e applicativo di carattere generale per gli uffici periferici il protocollo d'intesa stipulato in data 3 giugno 2014 tra il Segretario generale del Ministero e l'Assessore della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia alle infrastrutture, mobilità, pianificazione territoriale, lavori pubblici, università, per la costituzione di un tavolo tecnico con il compito di definire una disciplina condivisa in *subjecta materia*.

L'Accordo definisce modalità condivise di gestione, nella leale collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo, dei procedimenti di comune interesse diretti al rilascio di titoli autorizzativi e concessori, di competenza dello Stato, della Regione e degli Enti locali, di *dehors* e altre installazioni simili a servizio degli esercizi di ristorazione e del commercio al dettaglio e di manifestazioni su aree pubbliche, anche mediante la previsione di strumenti e meccanismi di accelerazione e di semplificazione.

Il Capo dell'Ufficio legislativo

Paolo Carpentieri