



# Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Prot.

MBAC-UDCM  
LEGISLATIVO  
0008562-06/05/2011  
Cl. 02.01.00/64.6

Al Segretario Generale

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

Al Direttore generale  
per le antichità

Al Direttore regionale  
per i beni culturali  
e paesaggistici  
della Campania

LORO SEDI

Oggetto: risposta a quesito MBAC-DR-CAM 0003360 08/03/2011 - Art. 142, comma 1, lett. *m*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.lgs. 22-01-2004, n. 42, e s.m.i.

1. Con la nota in oggetto, la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Campania ha prospettato un quesito concernente la valutazione di due sentenze (Cass., pen., III, 23-02-2010, n. 7114, e Cons. Stato, V, 28-02-2006, n. 879) dalle quali si evincerebbe il principio secondo cui gli immobili sottoposti a vincolo archeologico ai sensi del Titolo I, Parte seconda, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sarebbero automaticamente sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. *m*), dello stesso Codice, con le conseguenti ricadute in ordine al regime autorizzatorio concernente i lavori interessanti detti immobili.

2. Ai fini di un'adeguata risposta al quesito prospettato può risultare utile preliminarmente ricordare l'origine dell'attuale formulazione dell'art. 142, comma 1, lett. m), che considera di interesse paesaggistico e di conseguenza sottopone alle disposizioni del Titolo I della Parte terza del Codice, le <<zone di interesse archeologico>>. Essa deriva dall'art. 2, comma 1, lett. o), numero 1, del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, che ha modificato la dizione <<zone di interesse archeologico individuate alla data di entrata in vigore del presente codice>> contenuta nella originaria versione dell'art. 142.

Con l'ultima novellazione, è stata ripresa la formulazione dell'art. 146 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (TU dei beni culturali e ambientali), che a sua volta riproduceva quanto disposto dall'art. 1 della l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso).

Il ritorno all'originaria dizione normativa era risultato significativo perché aveva reso di nuovo attuali quegli orientamenti che il Ministero e la giurisprudenza amministrativa e penale avevano formulato ai fini dell'interpretazione della norma originaria.

In breve, all'indomani dell'entrata in vigore della c.d. legge Galasso, ai fini della qualificazione di un'area come <<zona di interesse archeologico>> e alla conseguente sua sottoposizione al regime di tutela paesaggistica, era emersa la necessità che intervenisse un atto di un'autorità pubblica che individuasse come tale detta area. Ciò in dipendenza del fatto che, diversamente da altre parti del territorio anch'esse assoggettate a tutela paesaggistica *ex lege*, una <<zona di interesse archeologico>> non presenta elementi fisici di oggettiva individuazione, ma richiede una previa valutazione e delimitazione basata su elementi al riguardo considerati significativi. Invero, rispetto alla nota distinzione operata fra le categorie dei contesti territoriali elencate dall'art. 142 (di tipo ubicazionale e di tipo geomorfologico), la categoria <<zone di interesse archeologico>> sembra porsi in una posizione intermedia, giacché se da lato si rapporta all'esistenza accertata o presunta di giacenze del patrimonio archeologico, dall'altro sembra presentare caratteristiche proprie in quanto collegata all'<<attitudine che presenta alla conservazione del contesto di giacenza>> dello stesso patrimonio (Cons. Stato, Sez. VI, 12-11-1990, n. 951; 10-12-2003, n. 8145).

Di qui l'orientamento del Ministero di ritenere necessari, ai fini della individuazione di dette zone, 'provvedimenti ricognitivi' che ne perimetrassero con esattezza i confini, specificando la interrelazione fra i beni archeologici presenti e l'area che ne costituiva il contesto di giacenza (v. Circolare n. 8373 del 26 aprile 1994). Provvedimenti ricognitivi, consistenti in 'cartografie di perimetrazione' (in un primo momento utilizzate), in decreti ministeriali (in seguito impiegati con l'avallo del giudice amministrativo e di quello ordinario, v. . Cons. Stato, VI, n.951/1990 e n. 1391/1998 e Cass. Pen., III, 25 giugno 1996/Ra, Ced Cassazione rv. 205796 e 30 marzo 1999/Cattapan) oppure in delibere regionali (v. Circolare n. 8373 cit.) o in disposizioni o elaborati grafici dei piani paesaggistici regionali.

3. L'evoluzione degli indirizzi espressi dal giudice amministrativo e da quello ordinario induce a riconsiderare detto orientamento.

La citata sentenza del Consiglio di Stato, n. 879/2009, rigetta l'appello presentato avverso la pronuncia del T.A.R. Puglia, Bari, II, n. 445/2004, che aveva ritenuto illegittimo un nulla osta paesaggistico rilasciato da una Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici e storici, in quanto fondato sull'erroneo presupposto dell'inesistenza di vincoli sull'area interessata alla realizzazione di una discarica. L'area in questione, invece,

era soggetta <<a vincolo archeologico, come è stato puntualizzato dal T.A.R.>>, secondo il quale <<l'art. 82, comma 5, lett. m), del D.P.R. 24.07.1977, n. 616 [ora art. 142, comma 1, lett. m), del Codice], ... applicabile alla fattispecie ratione temporis, sottopone a vincolo paesaggistico ... le zone di interesse archeologico>>. Ad avviso del giudice di primo grado, e come confermato da quello di appello, <<il legislatore, inserendo tra le aree vincolate per legge anche quelle su cui insistono beni di interesse archeologico, ha inteso tutelare anche il relativo territorio, elevando direttamente lo stesso territorio ad area meritevole di protezione paesaggistica>>.

Nella citata pronuncia n. 7114/2010, la Corte di Cassazione in termini generali rileva che <<il tipo di zona [di cui all'art. 142, comma 1, lett. m), d.lgs. 42/2004] è protetto per l'attitudine che il suo profilo presenta alla conservazione del contesto di giacenza del patrimonio archeologico in esso localizzato>> e che <<l'interesse archeologico, dopo la legge n. 431/1985, costituisce oggetto di due tipi di tutela ai quali si correlano due distinti titoli autorizzatori: quello riferito al patrimonio storico-artistico ... e quello paesistico, riguardanti ambiti che non si sovrappongono, per la diversità dell'oggetto materiale oltre che delle dimensioni spaziali>>.

Su questa base viene rigettato un ricorso presentato avverso l'ordinanza di un Tribunale che aveva respinto la richiesta di revoca di un sequestro preventivo di alcune unità immobiliari di nuova edificazione, richiesta nella quale si eccepeva che <<l'area interessata dall'edificazione non [era] sottoposta ad alcun vincolo paesistico e per quei lavori edilizi, comunque, era stato rilasciato nulla-osta ... della Soprintendenza archeologica>>. La Cassazione osserva che <<la zona territoriale in oggetto appare assoggettata a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, lett. m), del D.lgs. n. 42/2004, ... trattandosi di "zona di interesse archeologico già individuata">> e che nella fattispecie in esame <<non [risultava] rilasciata autorizzazione paesaggistica (ma soltanto nulla-osta della Soprintendenza archeologica)>>.

4. Alla luce dei convergenti orientamenti appena richiamati del giudice ordinario e di quello amministrativo questo Ufficio ritiene che debba essere in parte riconsiderato il precedente indirizzo interpretativo secondo il quale, ai fini dell'operatività del vincolo paesaggistico ex art. 142, comma 1, lett. m), è sempre richiesto un previo atto ricognitivo da parte dell'autorità preposta alla tutela del paesaggio. E' da reputare, ormai, che la qualificazione di un'area in termini di interesse archeologico, assunta dall'autorità ai sensi del Titolo I della Parte seconda del Codice, comporti automaticamente la qualificazione della stessa come <<zona di interesse archeologico>> ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m), e conseguentemente che l'apposizione del vincolo archeologico rende direttamente operativo il vincolo paesaggistico disposto da tale disposizione.

Tutto ciò non comporta però una sopravvenuta inutilità di provvedimenti ricognitivi del vincolo paesaggistico. Come emerge chiaramente dalla pronuncia della Corte di Cassazione sopra segnalata, il vincolo archeologico e quello paesaggistico non presentano identità quanto all'oggetto materiale e alle dimensioni spaziali. Sicché se l'area sottoposta a vincolo archeologico, diretto o indiretto, è per ciò stesso <<zona di interesse archeologico>>, l'ambito del vincolo paesaggistico -proprio perché coincidente con il 'contesto di giacenza' del patrimonio archeologico in esso localizzato- ben può essere riconosciuto, in sede appunto di ricognizione dello stesso vincolo, con un'estensione più ampia ove lo richieda il concreto assetto dei luoghi che di volta in volta vengono in rilievo. Di qui la rinnovata utilità di procedere ad atti di ricognizione delle <<zona di interesse archeologico>> da parte delle autorità preposte alla tutela paesaggistica.

Ciò esposto, appare comunque opportuno sottolineare che, fino a quando non si perverrà a definire motivatamente (eventuali) più ampie perimetrazioni, ragioni evidenti di certezza del diritto e di proporzionalità ed esigibilità delle misure di tutela nei confronti dei cittadini, conducono a ritenere che l'area sottoposta a tutela paesaggistica ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera "m" coincida, per estensione, con quella sottoposta a vincolo archeologico.

5. Le conseguenze sul piano *lato sensu* organizzativo che discendono dall'interpretazione suindicata presentano, come del resto segnalato nel quesito della Direzione regionale della Campania, un rilievo non secondario, in particolare con riferimento all'apposizione e alla gestione del vincolo archeologico, d'ora in avanti significativo anche sotto un profilo paesaggistico. Pertanto, ai fini dell'adeguato esercizio delle competenze istituzionali, appare necessario che gli organi preposti alla tutela archeologica informino tempestivamente gli organi preposti alla tutela paesaggistica dell'intervenuta apposizione dei vincoli archeologici, nonché dell'avvio dei conseguenti procedimenti.

In generale, sembra auspicabile che i diversi organi di tutela attuino la più ampia collaborazione nella gestione dei vincoli mediante l'esame delle domande di autorizzazione e la vigilanza sul territorio, così come nell'interlocuzione con le autorità regionali ai fini della elaborazione della pianificazione paesaggistica.

IL CAPO DELL'UFFICIO

(Cons. Paolo Carpentieri)

