Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio

2 Maggio 2006

Sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale n. 97 del 27 aprile 2006 (Supplemento Ordinario n. 102) i Decreti Legislativi n. 156 e 157 del 24 marzo 2006, contenenti correzioni ed integrazioni al D.Lgs. 42/2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio””, dei quali il primo è relativo ai beni culturali e il secondo ai beni paesaggistici.
I provvedimenti sono stati predisposti in attuazione dell`art. 10, comma 4, della Legge 137/2002 che delegava il Governo ad apportare modifiche al Codice dei beni culturali entro due anni dalla sua entrata in vigore, vale a dire entro il 1° maggio 2006.
Sebbene molte delle modifiche siano finalizzate a correggere errori materiali e a chiarire o coordinare meglio alcune disposizioni, vi sono anche diverse innovazioni, soprattutto per quanto riguarda la tutela e la valorizzazione del paesaggio, di seguito analizzate.

Beni culturali

Verifica dell`interesse culturale di immobili pubblici

Viene modificato il procedimento per la verifica dell`interesse culturale dei **beni pubblici (o di persone giuridiche private senza scopo di lucro)** realizzati da più di cinquant`anni e per ciò stesso sottoposti dal Codice a misure di tutela in via cautelare fino all`emanazione del provvedimento di vincolo (art. 12, D.Lgs. 42/04).
In particolare, viene soppressa la norma che, in caso di mancata pronuncia da parte dell`amministrazione competente nel termine di legge, prevedeva un`ipotesi di silenzio-assenso e, quindi, la non sussistenza dell`interesse culturale del bene con la conseguente possibilità di sdemanializzarlo ed alienarlo liberamente.
Il procedimento deve ora essere concluso entro 120 giorni con provvedimento espresso dell`amministrazione competente e, in caso di mancata pronuncia, l`ente pubblico (o la persona giuridica privata senza scopo di lucro) proprietario dell`immobile può rivolgersi al TAR per far dichiarare l`obbligo di provvedere nei confronti dell`amministrazione inadempiente.
Inoltre, la possibilità di presentare ricorso amministrativo al Ministero dei beni culturali, già prevista dall`art. 16 nei confronti del provvedimento che impone il vincolo culturale su beni privati, è stata estesa anche al provvedimento conclusivo della verifica di cui all`art. 12, D.Lgs. 42/04.

Comunicazione alla soprintendenza dei mutamenti di destinazione d`uso

Per dare concreta attuazione all`art. 20, comma 1, viene introdotta una procedura per il controllo preventivo della compatibilità dell`uso del bene vincolato con il suo carattere storico-artistico, attraverso l`obbligo di comunicazione dei mutamenti di destinazione d`uso alla soprintendenza (art. 21, comma 4).
Al riguardo, devono comunque essere prese in considerazione le normative regionali in materia di mutamento della destinazione d`uso, con o senza opere.

Nulla osta della soprintendenza per interventi edilizi

Al comma 5 dell`art. 21 si precisa che se i lavori non iniziano entro 5 anni dal rilascio del nulla osta, il soprintendente può dettare prescrizioni, ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione.
In applicazione del principio generale stabilito dalla Legge 241/1990, come modificata dal Decreto Legge 35/2005, viene poi eliminato il silenzio assenso nel procedimento di rilascio del nulla osta, trascorsi centoventi giorni dalla presentazione della domanda senza che la soprintendenza si sia pronunciata. In questo caso il privato potrà ora rivolgersi al TAR per far dichiarare l`obbligo dell`amministrazione inadempiente a provvedere.

Cessione di beni vincolati

Il diritto di prelazione attribuito al Ministero dei beni culturali, alla regione e agli altri enti territoriali interessati in caso di alienazione a titolo oneroso (vendita, permuta, ecc.) di un bene vincolato, viene esteso anche alle ipotesi di conferimento in società (art. 60).
Vengono poi modificati i termini del procedimento di esercizio della prelazione, che ha inizio con la denuncia dell`atto di cessione al soprintendente del luogo dove si trova il bene e si conclude entro sessanta giorni dalla ricezione della denuncia stessa.
In particolare, la regione e gli altri enti pubblici interessati, ricevuta la comunicazione della denuncia da parte del soprintendente, devono formulare l`eventuale proposta di prelazione entro venti giorni (prima trenta giorni), indicando le specifiche finalità di valorizzazione del bene. Il Ministero può rinunciare alla prelazione, trasferendone la facoltà all`ente pubblico interessato che ha formulato la proposta, entro venti giorni (prima quaranta giorni) dalla ricezione della denuncia (art. 62).

Beni paesaggistici

In via generale occorre sottolineare che le modifiche in tema di paesaggio sembrano volte a rafforzare la partecipazione dello Stato (e quindi del Ministero dei beni culturali) all`esercizio delle funzioni amministrative (sia pianificatorie che autorizzatorie) attribuite alle Regioni.

Valorizzazione dei beni paesaggistici

Si stabilisce espressamente che la funzione di valorizzazione dei beni paesaggistici comprende anche il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree vincolati che risultano compromessi o degradati, nonchè la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati (art. 6).

Immobili vincolati con provvedimento regionale

Fra i complessi di cose immobiliche possono esserevincolati attraverso apposito provvedimento regionale, vengono ora indicate espressamente anche le **zone di interesse archeologico** (art. 136, comma 1, lettera c).
La norma sembra avere una notevole portata innovativa perchè, in combinato disposto con il nuovo comma 1, lettera m) dell`art. 142, che disciplina le aree vincolate per legge (aree ex Galasso), sembra chiarire che, fatte salve le zone archeologiche già individuate alla data di entrata in vigore del Codice (1° maggio 2004), tali aree d`ora in avanti potranno essere oggetto di tutela solo se perimetrate e individuate con apposito provvedimento regionale di vincolo.
Peraltro, occorre ricordare che il testo originario del decreto, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, oltre alle zone archeologiche conteneva anche un espresso riferimento ai centri storici, soppresso grazie all`azione intrapresa dall`ANCE presso le Commissioni parlamentari competenti durante la fase consultiva.
In particolare, l`ANCE ha evidenziato che la definizione di centro storico, propria della materia urbanistica e caratterizzata dalla non omogeneità degli immobili in essa ricompresi, non appare mutuabile ai fini della tutela del paesaggio, poichè è orientamento consolidato della giurisprudenza che il vincolo paesaggistico debba essere imposto su beni oggetto di puntuale individuazione

Procedimento di vincolo paesaggistico

Al fine di determinare meglio i termini, coordinare e chiarire alcune disposizioni, viene riscritto il procedimento amministrativo regionale che porta alla imposizione del vincolo paesaggistico, di cui si riporta lo schema (articoli 137, 138, 139, 140 e 141).

1.Presentazione all`apposita Commissione regionale (prima di livello provinciale) di una richiesta di valutazione dell`interesse

paesaggistico dell`immobile da parte del direttore regionale (ex soprintendente regionale), regione o degli altri enti pubblici territoriali interessati.

2. La Commissione regionale entro il termine di 60 giorni dalla richiesta formula la proposta di vincolo (in caso di inerzia provvede l`organo che ha dato impulso alla Commissione entro i successivi 30 giorni).
3. Pubblicazione della proposta di vincolo sull`albo pretorio per 90 giorni e deposito presso gli uffici dei comuni interessati. Qualora la proposta di vincolo riguardi singoli immobili, la proposta viene anche comunicata al proprietario e ha valore di avviso di inizio del procedimento di imposizione del vincolo.

N.B.: Qualora la proposta di vincolo abbia ad oggetto complessi di immobili di cui all`art. 136, comma 1, lettere c) e d), dal primo giorno della pubblicazione decorre l`obbligo di chiedere il rilascio dell`autorizzazione paesaggistica per eseguire interventi su di essi. Qualora la proposta di vincolo riguardi invece singoli immobili di cui all`art. 136, comma 1, lettere a) e b), tale obbligo decorre dalla data di ricevimento della comunicazione.

4. Presentazione alla regione di osservazioni e documenti da parte dei soggetti pubblici e privati interessati entro 30 giorni (anzichè 60) successivi alla fine della pubblicazione. Il proprietario può presentare osservazioni e documenti entro i 30 giorni (anzichè 60) successivi alla comunicazione individuale.
5. Emanazione da parte della Regione del provvedimento di imposizione del vincolo entro 60 giorni dalla scadenza dei termini per le osservazioni (pena l`avvio della procedura di sostituzione da parte del Ministero).

N.B.: In conformità all`orientamento giurisprudenziale e dottrinale secondo cui il vincolo non può essere una mera dichiarazione formale, il provvedimento deve contenere "una specifica disciplina di tutela e l`indicazione di eventuali prospettive di valorizzazione degli immobili e delle aree cui si riferiscono, che vanno a costituire parte integrante del piano paesaggistico da approvare o modificare"".

6. Pubblicazione del provvedimento sulla Gazzetta Ufficiale e sul Bollettino Ufficiale della Regione, notifica al proprietario qualora riguardi singoli immobili di cui all`art. 136, comma 1, lettere a) e b) e trascrizione nei registri immobiliari a cura della regione.

Aree vincolate per legge (ex aree Galasso)

Viene riscritto l`art. 142 al fine di chiarire alcuni dubbi interpretativi generati dal testo originario. In particolare, si precisa che la tutela delle zone ex Legge Galasso non ha carattere temporaneo fino all`approvazione dei piani paesaggistici regionali o all`adeguamento di quelli esistenti, come ritenuto in precedenza.

In merito alle aree urbane sottratte a suo tempo alla Legge Galasso e quindi al vincolo, si specifica meglio che non sono comprese tra tali aree quelle che alla data del 6 settembre 1985:

- –erano delimitate negli strumenti urbanistici come zone A e B
- –erano delimitate negli strumenti urbanistici come zone diverse dalle A e B ed erano ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate
- –nei comuni sprovvisti di tali strumenti ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell`art. 18 della L. 865/1971.

Pianificazione paesaggistica

Obiettivi

Senza alterare il principio per cui il piano paesaggistico ha ad oggetto l`intero territorio regionale ma detta prescrizioni conformative solo per le aree e gli immobili vincolati, si specifica (art. 135) che fra gli obiettivi del piano vi devono essere:

- –il mantenimento delle caratteristiche e degli elementi costitutivi dei beni vincolati, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi;
- –l`individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con il valore paesaggistico della zona e con il principio del minor consumo del territorio;
- –il recupero e la riqualificazione degli immobili e delle aree che risultano compromessi o degradati;
- –l`individuazione di altri interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione al principio dello sviluppo sostenibile.

Procedimento

L`art. 143, che disciplina il procedimento di pianificazione paesaggistica, viene riscritto ai fine di chiarire e determinare meglio la portata di alcune norme.

Fra le fasi della pianificazione oltre alla ricognizione dell`intero territorio regionale e alla individuazione dei diversi ambiti paesaggistici, si precisa che il piano dovrà anche individuare in modo puntuale le aree ex Galasso e determinarne la specifica disciplina di tutela e valorizzazione (comma 1, lettera b). Ciò in conformità al nuovo disposto dell`art. 142.

Vengono previste alcune misure per incentivare l`elaborazione congiunta del piano tra Stato e Regione, e in particolare che (commi 4 e 5):

- –il parere della soprintendenza sulle domande di autorizzazione paesaggistica è obbligatorio ma non più vincolante;
- –la Regione può individuare alcune aree nelle quali non è necessaria l`autorizzazione paesaggistica (aree ex Galasso nelle quali la realizzazione degli interventi potrà avvenire nell`ambito del procedimento di rilascio del titolo edilizio previo mero accertamento della conformità alle previsioni del piano paesaggistico, nonchè aree gravemente compromesse o degradate: queste disposizioni però entreranno in vigore solo dopo che saranno stati approvati i piani urbanistici comunali adeguati al piano paesaggistico).

Come già affermato dalla giurisprudenza, vengono previste poi in via espressa misure di salvaguardia in caso di adozione del piano paesaggistico per gli interventi su aree vincolate (art. 144). In particolare si demanda alle regioni la disciplina del procedimento per l`approvazione del piano paesaggistico, con l`obbligo comunque di stabilire che "a far data dall`adozione o approvazione preliminare del piano... non sono consentiti per gli immobili e le aree di cui all`art. 134 (vale a dire, quelle vincolate) gli interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela per essi previste nel piano stesso"".

Autorizzazione paesaggistica

Viene riscritto l`art. 146, che disciplina i procedimento per il rilascio dell`autorizzazione paesaggistica e tre sono le principali novità introdotte.

In via preliminare, si ricorda che **il procedimento autorizzatorio disciplinato dall`art. 146 troverà applicazione a partire dal 2 maggio 2008**, ovvero, se anteriore a tale data, a partire dal termine dell`approvazione o dell`adeguamento del piano paesaggistico regionale alle disposizioni del Codice (articoli 156 e 159).

Fino a tale data il procedimento di rilascio dell`autorizzazione paesaggistica è disciplinato dall`art. 159 del Codice che prevede un procedimento simile a quello del vecchio Testo Unico dei beni culturali (D.Lgs. 490/1999), basato sullo schema autorizzazione regionale-riesame della soprintendenza e possibilità di annullamento entro 60 giorni.

Delega del potere autorizzatorio

Si segnala innanzitutto la possibilità per le regioni di delegare l`esercizio della funzione di rilascio della autorizzazione, oltre che ai comuni, anche alle province o a forme associative e di cooperazione degli enti locali (quelle previste dagli articoli 24, 30, 31 e 32 del D.Lgs. 267/2000 "Testo Unico Enti Locali"", fra le quali consorzi e unioni di comuni) al fine di "garantire la necessaria distinzione tra la tutela paesaggistica e le competenze urbanistiche ed edilizie"" (comma 3).

Il nuovo testo sembra scoraggiare la delega della funzione autorizzatoria ai comuni, poichè, come esplicitato anche nella relazione di accompagno al D.Lgs. 157/2006, è ora subordinata:

- –all`adozione del piano paesaggistico d`intesa con lo Stato
- –all`adeguamento da parte dei comuni dei propri strumenti urbanistici al piano paesaggistico.

In caso di delega ai comuni, poi, il parere che la soprintendenza è chiamata a formulare nell`ambito del procedimento autorizzatorio è sempre vincolante, anche qualora il piano paesaggistico sia stato elaborato d`intesa Stato-Regione.
Si sottolinea comunque che l`entrata in vigore del D.Lgs. 157/2006 non dovrebbe avere conseguenze immediate sull`attuale sistema di delega ai comuni del potere autorizzatorio, poichè l`art. 146, come evidenziato sopra, troverà applicazione al più dal 2 maggio 2008. Peraltro il nuovo comma 6 dell`art. 159 (“Procedimento di autorizzazione in via transitoria””), dispone l`applicazione in via immediata di alcune norme dell`art. 146, fra le quali non è citato il comma 3, che riguarda proprio i criteri di distribuzione della delega.
Ciò dovrebbe significare pertanto che il nuovo sistema di delega entrerà in vigore, insieme al procedimento autorizzatorio delineato dall`art. 146, a partire dal 2 maggio 2008 ovvero, se anteriore a tale data, dal momento dell`approvazione o dell`adeguamento del piano paesaggistico regionale conforme al Codice.
Parere della soprintendenza
La seconda modifica di rilievo riguarda il **parere della soprintendenza**, al quale viene attribuito carattere vincolante, tranne nei casi in cui il contenuto del piano paesaggistico regionale sia stato stabilito congiuntamente con lo Stato.
Si vengono così a creare due regimi autorizzatori differenti a seconda che nella pianificazione paesaggistica la Regione abbia coinvolto o meno il Ministero:

a)se il piano è stato elaborato congiuntamente, il parere **non è vincolante** e quindi l`autorità competente a rilasciare il provvedimento di nulla osta ai lavori non è tenuta a conformarvisi; in questo caso, come evidenziato sopra, qualora la Regione abbia deciso di delegare il potere autorizzatorio ai comuni, il parere resta però vincolante.
b)se invece il piano non è stato elaborato congiuntamente, il parere è **vincolante** (anche se il comma 8 accorda all`amministrazione il potere di pronunciarsi comunque qualora il parere non venga formulato nel termine di legge).

Sempre nell`ambito del procedimento, di rilievo inoltre il richiamo all`art. 10 bis della Legge 241/1990 (introdotto dalla Legge 15/2005) che obbliga l`amministrazione a comunicare agli interessati i motivi che impediscono l`adozione del provvedimento favorevole, mettendoli in condizione di presentare osservazioni scritte e documenti (comma 9, art. 146).
Autorizzazione in sanatoria per gli abusi minori
Viene ribadito il divieto di rilasciare autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria successivamente alla realizzazione degli interventi (comma 12 dell`art. 146), ma vengono espressamente fatte salve le ipotesi di sanatoria “a regime”” introdotte dalla Legge 308/2004 “Delega ambientale”” nell`art. 181 e ora recepite anche nell`art. 167, comma 4, vale a dire:

a)lavori realizzati in assenza o in difformità dall`autorizzazione paesaggistica, che non abbiano creato superfici utili o volumi ovvero aumentato quelli esistenti;
b)lavori nell`ambito dei quali siano stati impiegati materiali diversi da quelli indicati nell`autorizzazione paesaggistica;
c)lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione straordinaria o ordinaria ai sensi dell`art. 3 del D.P.R. 380/2001 “Testo Unico Edilizia”” (che abbiano alterato lo stato dei luoghi o l`aspetto esteriore degli edifici, non essendo altrimenti necessaria l`autorizzazione paesaggistica ai sensi dell`art. 149 del Codice).

Peraltro, il nuovo comma 3 bis dell`art. 182 consente di:

–concludere i procedimenti di autorizzazione paesaggistica in sanatoria le cui domande siano state presentate entro il 30 aprile 2004 (il Codice è entrato in vigore il 1° maggio 2004) e non ancora definiti alla data di entrata in vigore del presente Decreto Legislativo,
–riaprire quelli definiti negativamente senza pronuncia nel merito della compatibilità paesistica.

L`art. 159, comma 6, chiarisce poi che la norma relativa al divieto di autorizzazione in sanatoria ha efficacia immediata.
Atti emanati prima dell`entrata in vigore del Codice che conservano efficacia
Fra gli atti elencati all`art. 157, vengono inseriti anche i provvedimenti emanati ai sensi dell`art. 1 ter del D.L. 312/1985, convertito dalla L. 431/1985 (Galasso), e cioè quelli di individuazione delle aree in cui è vietata, fino all`adozione da parte delle regioni dei piani paesistici di cui all`articolo 1-bis dello stesso D.L. 312/1985, ogni modificazione dell`assetto del territorio nonchè qualsiasi opera edilizia, con esclusione degli 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.
Sanzioni amministrative
L`art. 167 viene integrato con le norme sulla sanatoria “a regime”” di cui all`art. 1, comma 36, lettera c) della Legge 308/2004, così che, facendo chiarezza, sarà possibile sanare l`abuso non solo sotto il profilo penale come già previsto, ma anche sotto quello amministrativo.
Viene eliminata l`alternatività fra sanzione pecuniaria e demolitoria: in caso di violazioni degli obblighi stabiliti dal Codice il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino, mentre la sanzione pecuniaria è prevista solo qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica dell`opera abusiva nei casi di cui all`art. 167, comma 4.
Condono ambientale
Il nuovo comma 3 ter dell`art. 182 disciplina ulteriormente la sanatoria straordinaria (cd. condono ambientale) di cui all`1, comma 37 della Legge 308/2004. In particolare, si chiarisce che:

–le domande presentate entro il 31 gennaio 2005, se accolte, permetteranno di estinguere sia il reato penale che l`illecito amministrativo (vedi Circolare ANCE n. 60 del 09/12/2004);
–il parere sulla compatibilità paesaggistica dell`intervento edilizio che la soprintendenza deve rilasciare all`amministrazione è vincolante e quindi non può essere disatteso;
–il procedimento deve essere comunque concluso con provvedimento espresso motivato, sebbene continui a non essere indicato un termine finale;
– resta ferma la quantificazione della sanzione pecuniaria prevista dalla Legge 308/2004, determinata previa perizia di stima, equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione, a cui peraltro deve aggiungersi una sanzione pecuniaria aggiuntiva determinata dall`amministrazione tra un minimo di Euro 3.000 e un massimo di Euro 50.000.

4102-Allegato 2.pdfApri

4102-Allegato 1.pdfApri