

Prot. n. 262422

DIREZIONE

Roma, li 15 GIU 2011

Direzione Regionale Attività della Presidenza
Area Affari Giuridici e Legislativi

SEDE

OGGETTO: Quesito circa la titolarità ad esprimere il parere paesaggistico sugli strumenti urbanistici attuativi ed in sede di conferenze di servizi finalizzate alla sottoscrizione di accordi di programma, ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 1150/1942.

Questa Direzione Regionale, nel corso delle istruttorie riguardanti le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi nonché le conferenze di servizi finalizzate alla sottoscrizione di accordi di programma, si trova ad affrontare la spinosa questione che riguarda la titolarità della competenza ad esprimere il relativo parere paesaggistico. Infatti, a causa della non lineare stratificazione della normativa statale e del mancato coordinamento in materia ad opera della legislazione regionale, non è agevole stabilire con certezza se l'autorità preposta alla tutela paesaggistica competente all'espressione di detto parere sia solo la Regione o sussista anche la competenza della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici.

Innanzitutto è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del contesto normativo di riferimento.

In tema di formazione ed approvazione degli strumenti urbanistici attuativi l'art. 16, comma 3, della Legge 17 agosto 1942 n. 1150 dispone che essi siano "preventivamente sottoposti alla competente Soprintendenza ovvero al Ministero della Pubblica Istruzione". Ancora più risalente nel tempo è la previsione dell'art. 12 della Legge 29 giugno 1939 n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali, il quale stabilisce che "l'approvazione dei piani regolatori o d'ampliamento dell'abitato deve essere impartita, quanto ai fini della presente legge, di concerto con il ministro per l'educazione nazionale".

Tale disciplina non trova adeguati riscontri nella legislazione regionale, in quanto l'art. 25 della L.R. n. 24/1998 si limita a prescrivere genericamente "pareri paesistici relativi agli strumenti urbanistici espressi ai sensi della Legge n. 1497/1939", e, similmente, l'art. 11, comma 2, delle NTA del Piano Territoriale Paesistico Regionale subordina "l'approvazione o la verifica di conformità degli strumenti urbanistici attuativi che ricadono anche parzialmente nei beni paesaggistici [...] al preventivo parere paesaggistico da rendere nell'ambito del procedimento di formazione del piano". Sul punto tace invece del tutto la L.R. n. 36/1987 che, sebbene relativa al procedimento di formazione ed approvazione degli strumenti urbanistici attuativi, non contiene alcuna

Pagina 1 di 3

disposizione di coordinamento con il citato art. 16 della Legge n. 1150/1942 e non fa menzione di pareri da rendere a fini di tutela paesaggistica.

La normativa in tema di conferenze di servizi preordinate alla sottoscrizione di accordi di programma non reca alcuna indicazione specifica in proposito, facendosi di conseguenza riferimento ai pareri richiesti ai sensi di legge.

I problemi interpretativi della suddetta ricostruzione normativa riguardano in particolare l'individuazione certa dell'autorità preposta alla tutela paesaggistica competente all'espressione di detto parere sugli strumenti urbanistici attuativi ed in sede di conferenze di servizi finalizzate alla sottoscrizione di accordi di programma.

Sotto questo specifico profilo vanno evidenziati i trasferimenti di funzioni amministrative statali alle Regioni a statuto ordinario posti in essere, come noto, prima con il D.P.R. n. 8/1972 e poi con il D.P.R. n. 616/1978.

L'art. 1 del D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8 ha infatti provveduto a trasferire alle Regioni *"le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di urbanistica"* (comma 1), trasferimento che *"riguarda anche le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri"* (comma 3).

L'art. 82, comma 1, del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 ha invece delegato *"alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni"*.

Successivamente, tuttavia, l'art. 5 del D.Lgs. 26 marzo 2008 n. 63 ha soppresso i commi 1 e 2 dell'art. 82, ingenerando in tal modo talune incertezze interpretative quanto alla competenza ad esprimersi in materia paesaggistica.

Del resto, l'art. 145, comma 5, del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, prevede che sia assicurata la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, il quale procedimento le Regioni sono incaricate di disciplinare.

Le modificazioni legislative e la non del tutto coerente sovrapposizione di norme impongono pertanto di verificare la correttezza del *modus operandi* fin ora seguito da questa Direzione Regionale.

Infatti, almeno a partire dalla circolare n. 15049 del 12 gennaio 1995 che si allega, si è ritenuto che competente al rilascio del parere o nulla osta di cui agli artt. 16 e 28 della Legge n. 1150/1942 sugli strumenti urbanistici attuativi sia l'Amministrazione Regionale e non già la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici. Ciò in virtù del trasferimento di funzioni a proprio favore operato con il citato D.P.R. n. 8/1972.

Tale indirizzo è stato costantemente seguito dagli uffici della scrivente Direzione Regionale e più volte ribadito, anche a mezzo di note espressamente indirizzate al Ministero per i Beni e le Attività Culturali che esplicitavano tale posizione. Si veda, a tal proposito, la nota prot. n. 198238 del 13.09.2010, che si allega.

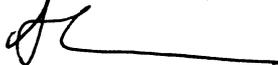
Pertanto, a seguito di tale impostazione, fino ad oggi mai formalmente contestata, questa Direzione Regionale esprime ordinariamente il proprio preventivo parere o nulla osta paesaggistico in merito agli strumenti urbanistici attuativi adottati dai Comuni in quanto ritiene che la competenza esclusiva sia radicata in capo all'ente regionale.

Nell'ambito delle conferenze di servizi preordinate alla conclusione di accordi di programma, poi, l'espressione del parere paesaggistico presenta specifici elementi di criticità. In tale sede vengono infatti approvati interventi o strumenti urbanistici di natura diversa, sui quali questa Direzione Regionale esprime, come detto, il proprio parere paesaggistico.

È tuttavia frequente che in tali conferenze sia convocata, ad opera dell'amministrazione di volta in volta procedente, anche la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici, con l'ovvia conseguenza che risulta problematico, in particolar modo per l'istruttoria degli accordi di programma, armonizzare il parere paesaggistico proveniente dalla Soprintendenza con quello espresso dagli uffici regionali quando essi sono di segno contrario.

Stante la suesposta situazione di scarsa chiarezza normativa ed anche giurisprudenziale, non certo favorita dall'attuale regime di sostanziale cogestione dei valori paesistici, ma essendo comunque pressante la necessità di risolvere il nodo interpretativo in questione al fine di evitare incertezze applicative e sovrapposizioni di competenze, si chiede pertanto di esprimersi circa la correttezza dell'agire amministrativo finora seguito da questa Direzione e quindi se rientri in via esclusiva nelle competenze regionali in materia di tutela paesistica pronunciarsi ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 1150/1942 nonché nell'ambito delle conferenze di servizi preordinate ad accordi di programma.

Il Dirigente dell'Area
(Dr.ssa Marina Ajello)



Il Direttore Regionale
(Arch. Demetrio Carini)



SLevante



PROT. 248015 DATA 23 GIU. 2011

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica
Area Legislativa, Giuridico e Conferenze di
Servizi
S E D E

Oggetto: titolarità ad esprimere il parere paesaggistico sugli strumenti urbanistici attuativi e in sede di conferenza di servizi finalizzata alla sottoscrizione di accordi di programma.

Con nota prot 262422 del 15 giugno 2011, è pervenuta una richiesta di parere con la quale si chiede di conoscere se "rientri in via esclusiva nelle competenze regionali in materia di tutela paesistica pronunciarsi ai sensi dell'art. 16 della L. 17.08.1942, n. 1150, nonché nell'ambito delle conferenze di servizi preordinate ad accordi di programma".

La richiesta è motivata dalle ripetute eventualità in cui si rilevi il coinvolgimento anche della Sovrintendenza per i beni architettonici e paesaggistici, dal quale potrebbe derivare eventuale sovrapposizione di competenze con conseguenti incertezze applicative.

Stante l'esiguità della giurisprudenza relativa alla questione sollevata, posto che le modifiche della normativa statale a riguardo sono piuttosto recenti, la soluzione della problematica va ricercata mediante un'interpretazione sistematica e coerente della vigente legislazione.

Il terzo comma dell'articolo 16 della l. 1150/1942, come modificato dalla l. 765/1967, tuttora vigente, dispone che siano sottoposti all'esame preventivo della Sovrintendenza ovvero del Ministero della pubblica istruzione i piani particolareggiati che ricomprendano beni soggetti alla l. 1089/1939 e alla l. 1497/1939. Per effetto del primo trasferimento di funzioni in materia urbanistica, ivi comprese quelle afferenti alla redazione e all'approvazione del piano paesistico, operato dallo Stato con d.p.r. 8/1972, le funzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato nella suddetta materia sono state conferite alla Regione. Tra queste anche quelle esercitate dal Ministero della pubblica istruzione ai sensi della l.765/1967 e quindi anche il "parere" preventivo sui piani particolareggiati interessanti beni soggetti alla l. 1089/1939 e alla l. 1497/1939. Tali funzioni sono poi state confermate, in maniera estensiva, dal successivo d.p.r. 616/1977.

L'assetto di competenze appena descritto rimane invariato fino all'entrata in vigore del cd. Codice Urbani (d.lgs. 42/2004) o meglio delle modifiche ad esso apportate dal decreto correttivo

63/2008, che, tra l'altro, ha abrogato i primi due commi dell'articolo 82 del d.p.r. 616/1977, che conferivano alle Regioni le funzioni statali relative alla protezione delle bellezze naturali.

Quello che ci si chiede è se può discendere dall'abrogazione suddetta una indiretta variazione della titolarità di talune funzioni, come a esempio il "parere" ex art. 16 l. 1150/1942.

Ad avviso di chi scrive una siffatta eventualità non sembra prefigurabile. L'abrogazione dei citati commi dell'articolo 82 del d.p.r. 616/1977, deve infatti essere letta sistematicamente con le previsioni introdotte dal Codice Urbani, che ha sostanzialmente mantenuto le funzioni amministrative già trasferite alle Regioni con i precedenti decreti, introducendo variazioni procedurali che hanno enfatizzato e reso più pregnante l'intervento degli organi ministeriali, in accordo con il nuovo dettato costituzionale, che ha riservato allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Orbene, per quel che qui interessa, il Codice Urbani, diversamente da quanto disposto per le autorizzazioni paesaggistiche, per le quali, esercitando la competenza legislativa statale esclusiva, ha legiferato compiutamente, per quanto riguarda gli aspetti più marcatamente urbanistici di fruizione del territorio, ha invece rinviato a successiva disciplina legislativa regionale. E' in tale ottica che deve essere letto l'articolo 145 e in particolare il comma 5, che rimanda alla legge regionale l'individuazione delle forme e dei modi di partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti di conformazione degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

Il dettato normativo realizza, dunque, come più volte evidenziato dalla Corte Costituzionale, una divaricazione tra la tutela dei beni ambientali e culturali, di appannaggio statale e il governo del territorio, di appannaggio regionale, che, comprensivo anche della valorizzazione degli stessi beni è inteso come fruizione del territorio.

Ne discende che il Codice Urbani non ha innovato riguardo ai pareri sui piani attuativi, non rinvenendosi alcuna norma che ne trasferisce la competenza al Ministero dei beni culturali, ma ha demandato alla legislazione regionale la nuova disciplina del procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici ai piani paesaggistici, all'interno dei quali per sua natura, si colloca il parere in esame, prevedendo come vincolo che sia garantito, nei modi che deciderà la Regione, il coinvolgimento statale.

Posto che la Regione Lazio non ha ancora legiferato in materia e che del pari non sussiste alcuna normativa regionale, anche risalente, che abbia disciplinato il predetto parere, in considerazione del principio di autocompletamento dell'ordinamento giuridico, deve ritenersi ancora applicabile l'art. 16, c. 3, della l. 1150/1942, mantenendo le relative funzioni in capo alla Regione, in assenza di una disposizione di legge statale di senso opposto. In sostanza la disciplina posta dall'articolo 16 deve essere considerata come "disciplina generale per l'esecuzione dei piani attuativi che può essere derogata solo nel caso in cui vi siano diverse discipline regionali ovvero sussistano, con riferimento a determinate tipologie di piano, specifiche normative di riferimento" (cfr. TAR Lombardia 6541/2007). Del resto tale orientamento, che cioè sia ancora vigente la valutazione preventiva dei piani attuativi ai fini paesaggistici, è condiviso anche da una costante giurisprudenza amministrativa, sebbene poco numerosa (cfr. TAR Lombardia 6541/2007, Consiglio di Stato 4726/2008, TAR Cagliari 541/2009, Consiglio di Stato 1491/2010).

Circa la questione degli accordi di programma, ovvero se in sede di conferenza dei servizi debba esprimersi la Regione piuttosto che la Soprintendenza, appare di tutta evidenza che la stessa

può essere sciolta considerando di volta in volta quale sia l'oggetto dell'accordo di programma. Infatti, laddove l'accordo abbia ad oggetto opere ed interventi specifici, non v'è dubbio che trattandosi di interventi edilizi puntuali, si sia in regime di art. 146 d.lgs. 42/2004 (autorizzazione paesaggistica) e che quindi in conferenza debba essere richiesto anche il parere della Soprintendenza prescritto dal medesimo articolo; laddove l'oggetto sia costituito da uno strumento urbanistico attuativo, assimilabile sostanzialmente ai piani particolareggiati menzionati dall'articolo 16 della l. 1150/1945, come a esempio una lottizzazione, un piano integrato, un piano di recupero urbano ecc., la Regione debba senz'altro esprimere il parere ex art. 16 l. 1150/1945.

Tanto premesso, si ritiene dunque che la Regione abbia sinora agito correttamente. Tuttavia, stante la delicatezza della questione e il livello primario degli interessi coinvolti, ondè garantire il pieno dispiegamento della riforma statale in materia, si suggerisce di adottare una modifica legislativa regionale, che attui l'articolo 145 del Codice Urbani e definisca compiutamente gli ambiti di competenza statali e regionali.

L'ESTENSORE
(dott.ssa Raffaella Benvenuti)

IL DIRIGENTE
(dott. Alessandro Matteini)

IL DIRETTORIO VICARIO
(dott.ssa Maria Grazia Pompa)