



*Ministero dei beni e delle attività culturali
e del turismo*

DIREZIONE REGIONALE PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI
DEL VENETO

A tutti gli Uffici afferenti la Direzione
regionale per i beni culturali e paesaggistici
del Veneto
LORO SEDI

MBAC-DR-VEN
DIR-UFF
0005393 27/03/2014
Cl. 34.10.02/1

Allegati .1.

Risposta al foglio del.....

Servizio..... N.

OGGETTO: PIT Regione Toscana – Interpretazione dell’art. 143, comma 4, lett. a), del codice dei beni culturali e del paesaggio reso dal prof. Carlo Marzuoli – Parere dell’Ufficio legislativo.-

CIRCOLARE N. 20/2014

Con riferimento alla norma di cui all’oggetto si ritiene opportuno, in relazione all’attività di copianificazione paesaggistica di cui agli articoli 135 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 cui stanno attendendo la Regione del Veneto e gli Uffici di questo dicastero, partecipare l’unito parere dell’Ufficio legislativo prot. 17998 del 16 ottobre 2013, con il quale quest’ultimo si è pronunciato, con riferimento al succitato art. 143 del Codice, su due questioni sottopostegli dalla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l’architettura e l’arte contemporanee, la quale, nell’ambito della copianificazione in atto nella regione Toscana, ha chiesto chiarimenti sulla possibilità (i) “di stabilire che il regime di cui all’art. 143, c. 4, lett. a) possa essere utilizzato non solo per specifiche aree all’interno di quelle oggetto dei vincoli ex art. 142 del codice, ma anche per categorie di vincolo (tutte le aree rientranti in una o più delle “tipizzazioni” operate dall’art. 142)”, e (ii) “di limitare l’applicazione del modello ‘semplificato’ attraverso una selezione degli interventi per i quali esso è destinato a valere”.

Nel rinviare alle argomentazioni impiegate dall’Ufficio legislativo a sostegno del proprio parere negativo circa la possibilità di aderire a quanto prospettato *sub (i)* e, viceversa, di ammettere (a determinate condizioni), la praticabilità di quanto *sub (ii)*, si intende porre in luce, per la prima fattispecie, come la nozione stessa di “individuazione” adoperata dal legislatore al comma 4, lett. a) dell’art. 143, determini, nel diritto del paesaggio, la necessità di “*procedere per singole fattispecie concrete e non per classi astratte di concetti*”

In effetti la censura operata in proposito dall’Ufficio legislativo si fonda sulla circostanza che “*il piano paesaggistico, come è proprio di tutti gli atti di pianificazione, [...] costituisce un non già un atto normativo, di carattere generale e astratto, bensì un atto amministrativo generale, ma concreto. Di tale assunto generale deriva il corollario applicativo per cui l’atto di pianificazione – in quanto atto amministrativo (non normativo) e generale, ma concreto – non può in alcun caso procedere a disciplinare tipi o classi astratte di cose, ma deve necessariamente, per la sua stessa natura, muovere in via induttiva, dal basso verso l’alto, per casi particolari, conosciuti e valutati in concreto, per la sussunzione degli stessi nel tipo categoriale prefigurato dalla fattispecie astratta (la cui definizione è riservata alla legge e al regolamento, in quanto atti normativi). La pianificazione come atto generale, individua la disciplina di legge applicabile in determinati ambiti territoriali in ragione delle loro caratteristiche specificamente*




conosciute e definite in concreto, in relazione a una pluralità – futura e incerta – di ipotesi di potenziale trasformazione e uso antropico delle aree prese in considerazione, ma non può, per un'intera regione, sostituire alla disciplina ordinaria di legge una diversa disciplina procedurale e sostanziale”.

Pertanto “il piano deve in primo luogo conoscere e analizzare in concreto i paesaggi oggetto di pianificazione, ne deve ricostruire il quadro vincolistico vigente e deve apprezzarne il livello di conservazione, analizzarne le dinamiche di trasformazione, individuare i fattori di rischio e gli elementi di vulnerabilità, individuare gli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate, le misure necessarie per il corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio, dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità”

Per contro, relativamente al secondo punto della richiesta di parere in oggetto, l'Ufficio legislativo ha affermato che *“nulla osta a che il piano paesaggistico, dopo aver individuato (in concreto) determinate aree coperte da vincolo ex lege Galasso per le quali consentire la semplificazione procedurale (con l'effetto della sufficienza della sola autorizzazione edilizia), possa limitare tale semplificazione agli interventi meno impattanti, escludendo quelli che esponano a maggiore pericolo di pregiudizio il bene paesaggistico protetto. Tale possibilità, infatti, non esorbita dalla disciplina in concreto delle porzioni territoriali riconosciute meritevoli della semplificazione, a condizione che essa rinvenga [da] un'adeguata giustificazione motivazionale nell'istruttoria posta a base del piano”.-*

Il Direttore regionale
(arch. Ugo SORAGNI)



amc





Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0017998-16/10/2013
Cl. 15.00.00/23.7

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

OGGETTO: PIT Regione Toscana. Parere in tema di interpretazione dell'art. 143, comma 4, lett. a), del codice dei beni culturali e del paesaggio reso dal Prof. Carlo Marzuoli.

1. Con nota prot. n. 24492 del 19 settembre u.s., che si riscontra, codesta Direzione generale ha trasmesso copia del parere reso dal Prof. Carlo Marzuoli alla Regione Toscana in ordine all'interpretazione della norma indicata in oggetto.

Codesta Direzione generale ha ricordato come la questione interpretativa in oggetto, sollevata dalla regione Toscana nell'ambito del tavolo di copianificazione, fosse stata già oggetto di specifica trattazione nel corso di un recente incontro svoltosi presso questo Ufficio legislativo con i rappresentanti regionali, e ha bene sintetizzato il contenuto del riferito parere reso dal Prof. Carlo Marzuoli dell'Università di Firenze, che risponde in senso affermativo a due quesiti avanzati dalla Regione Toscana, "ovvero se la norma in oggetto consenta:

1) la possibilità di stabilire che il regime di cui all'art. 143, c. 4, lett. a) possa essere utilizzato non solo per specifiche aree all'interno di quelle oggetto dei vincoli ex art. 142 del Codice, ma anche per categorie di vincolo (tutte le aree rientranti in una o più delle "tipizzazioni" operate dall'art. 142);

2) la possibilità di limitare l'applicazione del modello "semplificato" attraverso una selezione degli interventi per i quali esso è destinato a valere".

2. Al riguardo si conferma, in ordine al primo punto, il parere negativo già espresso dallo scrivente nel corso della ricordata riunione di coordinamento svoltasi con i rappresentanti della Regione Toscana circa la possibilità di interpretare e applicare la disposizione in esame nel senso di consentire che la "individuazione" (di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 nelle quali semplificare le procedure autorizzative) possa essere effettuata non solo per specifiche aree all'interno di



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

quelle oggetto dei vincoli ex art. 142 del Codice, ma anche per categorie di vincolo (tutte le aree rientranti in una o più delle "tipizzazioni" operate dall'art. 142).

Non appaiono, infatti, convincenti in senso contrario rispetto all'opinione già precedentemente manifestata le argomentazioni svolte nel pur autorevole parere prodotto dalla Regione, ove – in buona sostanza – la possibilità di riferire la disposizione dell'articolo 143, comma 4, lettera a), del Codice a intere categorie di beni sottoposti a vincolo *ex lege* viene fondata su un unico argomento, di cui si sostiene il carattere dirimente in presenza di dati testuali viceversa ritenuti come non univoci. In particolare, dall'affermazione (certamente condivisibile) che il carattere di primarietà dell'interesse paesaggistico di per sé non implica la massimizzazione in ogni e qualsivoglia circostanza della relativa tutela, viene dedotta (senza un evidente nesso di consequenzialità logica) la praticabilità di un'interpretazione della disposizione richiamata che legittima l'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica per una o più tipologie di beni di cui all'articolo 142 del Codice.

Non si comprende, invero, in che modo dalla premessa di carattere generale – ossia la declinazione della primarietà della tutela paesaggistica come necessità di prendere in considerazione specificamente ed esplicitamente l'interesse costituzionalmente qualificato, operandone la rappresentazione e il bilanciamento in concreto nei contesti in cui si esprime la discrezionalità – possa trarsi un argomento decisivo a sostegno dell'interpretazione qui censurata. Ciò in quanto la medesima premessa è, con ogni evidenza, e senza che appaia necessario soffermarsi sul punto, sicuramente compatibile anche con una ricostruzione di segno opposto della portata della disposizione di cui si tratta.

3. Sotto diverso profilo, il parere negativo dello scrivente Ufficio si basa, oltre che sulle stesse (attente e condivisibili) osservazioni e valutazioni svolte da codesta Direzione generale nella nota di trasmissione n. prot. 24492 del 19 settembre u.s., anche su di una ragione di carattere più generale, che appare dirimente, consistente nel rilievo per cui il piano paesaggistico, come è proprio di tutti gli atti di pianificazione, secondo il sistema delle fonti, costituisce un non già un atto normativo, di carattere generale e astratto, bensì un atto amministrativo generale, ma concreto. Da tale assunto generale deriva il corollario applicativo per cui l'atto di pianificazione – in quanto atto amministrativo (non normativo) e generale, ma concreto – non può in alcun caso procedere a disciplinare tipi o classi astratte di cose, ma deve necessariamente, per la sua stessa natura, muovere in via induttiva, dal basso



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

verso l'alto, per casi particolari, conosciuti e valutati in concreto, per la sussunzione degli stessi nel tipo categoriale prefigurato dalla fattispecie astratta (la cui definizione è riservata alla legge e al regolamento, in quanto atti normativi). La pianificazione, come atto generale, individua la disciplina di legge applicabile in determinati ambiti territoriali in ragione delle loro caratteristiche specificamente conosciute e definite in concreto, in relazione a una pluralità – futura e incerta – di ipotesi di potenziale trasformazione e uso antropico delle aree prese in considerazione, ma non può, per un'intera regione, sostituire alla disciplina ordinaria di legge una diversa disciplina procedurale e sostanziale.

La procedura e la sequenza logica ipotizzate dagli uffici tecnici della Regione Toscana sovvertono, invece, questa sistematica, proponendo, in sostanza, che il piano si eriga a fonte normativa, capace di dettare una nuova disciplina non solo generale (ossia riferibile a una pluralità di fatti e stati di cose omogenei non predeterminabili *ex ante*), ma anche astratta (ossia svolta per enunciati prescrittivi riferiti a classi di cose o di situazioni giuridiche astratte, anziché a singole porzioni concrete di aree o immobili, oggetto di pianificazione). Il piano, per sua natura, non detta la disciplina astratta di classi di fatti o eventi, ma la disciplina in concreto di singole ricorrenze riconducibili alle classi astratte denominate dalla norma.

3.1 Che questa sia la sistematica corretta da seguire nella pianificazione paesaggistica è inoltre dimostrato dalla stessa logica interna dell'art. 143 del codice di settore, dove la parte dispositiva del piano – ossia la parte nella quale sono introdotte prescrizioni regolative dell'uso compatibile del territorio – segue logicamente dopo la parte ricognitiva e valutativa del piano stesso, analiticamente descritta nei primi due commi dell'articolo stesso, e deve aderire coerentemente ad essa, con riferimento a porzioni concrete di aree e immobili.

In sintesi e in sostanza, il piano deve in primo luogo conoscere e analizzare in concreto i paesaggi oggetto di pianificazione, ne deve ricostruire il quadro vincolistico vigente e deve apprezzarne il livello di conservazione, analizzarne le dinamiche di trasformazione, individuare i fattori di rischio e gli elementi di vulnerabilità, individuare gli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate, le misure necessarie per il corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio, dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità. Solo (logicamente e cronologicamente) *dopo* questa fase istruttoria e preparatoria il piano può definire le prescrizioni d'uso, che devono



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

naturalmente essere calibrate attentamente su ciascuna porzione concreta di territorio esaminata ed essere coerenti e consequenziali alla stregua della fase conoscitiva e istruttoria logicamente precedente. In questi termini, del tutto corrispondenti alla *ratio* e alla lettera della norma positiva di riferimento, il piano paesaggistico si dimostra e si svolge come atto amministrativo generale non astratto, ma concreto, perché detta non già il regime in astratto proprio di una classe tipologica di beni (le coste marine, le sponde dei fiumi, i boschi, *etc.*), bensì le prescrizioni d'uso relative alle singole porzioni territoriali preventivamente conosciute e analizzate in concreto. La pretesa regionale di dettare, ex art. 143, comma 4, lettera *a*), del codice, discipline semplificatorie per categorie astratte di beni paesaggistici (ad es., i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri) condurrebbe peraltro all'esito paradossale di consentire al piano paesaggistico quello che la Corte costituzionale ha vietato alla stessa legge regionale (anche di regioni a statuto speciale con potestà legislativa rafforzata nella materia paesaggistica: la Corte infatti considera l'elenco dei beni protetti *ex lege* come norma di grande riforma economico sociale della Repubblica: cfr. Corte cost. 164 del 2009, 101 del 2010, da ultimo 238 del 2013).

3.2 Non può d'altro canto sfuggire il profilo della natura derogatoria, rispetto al regime generale di tutela, riconnesso alla riconduzione di determinati ambiti territoriali nella sfera applicativa dell'art. 143, comma 4, lettera *a*), conseguendo, da tale riconduzione, l'effetto della esclusione della necessità del doppio titolo autorizzatorio, ossia dell'autorizzazione paesaggistica. Per principio generale le deroghe limitative del livello di tutela esigono un'interpretazione tassativa e restrittiva, e non estensiva.

3.3 Non meno significativo nel senso dell'inaccogliabilità della tesi regionale appare poi il riferimento lessicale al termine "*individuazione*" (non a caso) adoperato nella lettera *a*) del comma 4 dell'art. 143 in esame, lì dove, di regola, il termine "*individuazione*", nella tradizione dottrinale italiana nella materia dei beni paesaggistici – e nella stessa rubrica del titolo I e del capo I della parte III del codice di settore – è sicuramente diretto a denotare la funzione (essenzialmente provvedimentale, ma consentita anche al piano: cfr. lettera *c*) dell'art. 134) di selezione, prima di tutto conoscitiva e valutativa, quindi di qualificazione giuridica



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

conseguenziale, di determinate porzioni di aree o immobili di notevole interesse pubblico paesaggistico. La nozione stessa di *individuazione* nel diritto del paesaggio è necessariamente legata al procedere per singole fattispecie concrete e non per classi astratte di concetti.

4. Positivo e adesivo alle soluzioni formulate nel rescritto regionale può essere il parere dello scrivente Ufficio quanto al secondo punto della richiesta di parere in oggetto, circa *“la possibilità di limitare l'applicazione del modello “semplificato” attraverso una selezione degli interventi per i quali esso è destinato a valere”*. Come già ampiamente chiarito nel corso della più volte citata riunione svoltasi presso gli Uffici di questo Ministero con la Regione Toscana, nulla osta a che il piano paesaggistico, dopo aver individuato (in concreto) determinate aree coperte da vincolo *ex lege* Galasso per le quali consentire la semplificazione procedurale (con l'effetto della sufficienza della sola autorizzazione edilizia), possa limitare tale semplificazione agli interventi meno impattanti, escludendo quelli che esponano a maggior pericolo di pregiudizio il bene paesaggistico protetto. Tale possibilità, infatti, non esorbita dalla disciplina in concreto delle porzioni territoriali riconosciute meritevoli della semplificazione, a condizione che essa rinvenga un'adeguata giustificazione motivazionale nell'istruttoria posta a base del piano. Essa possibilità, inoltre, con argomento complementare e speculare rispetto a quello qui svolto *sub* 2.3, si traduce in una limitazione della deroga diminutiva del vincolo, come tale suscettibile di applicazione estensiva e non tassativa.

IL CAPO DELL'UFFICIO

Cons. Paolo Carpentieri