



Ricevuto il 3 GIU. 2013

Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Segretariato Generale
Servizio I - Coordinamento e studi

Circolare n. 27

Prot. n. 5096 del 30 MAG. 2013

Class. n. 34.01.04/40

Alla Direzione generale P.A.B.A.A.C.
SEDE

Alla Direzione generale per le Antichità
SEDE

A tutte le Direzioni regionali
LORO SEDI

A tutti gli Istituti
LORO SEDI

e, per conoscenza Al Capo di Gabinetto
SEDE

Al Capo dell'Ufficio legislativo
SEDE

Oggetto: Opere sotterranee e opere interrato realizzate in corrispondenza di aree sottoposte a tutela ai sensi della Parte Terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Risposta al quesito proposto dalla Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici per le province di Firenze, Pistoia e Prato.

Con nota prot. n. 3770 del 6 marzo 2013, che si allega, l'Ufficio legislativo ha espresso parere in merito ad un quesito proposto dalla Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici per le province di Firenze, Pistoia e Prato, concernente la necessità o meno di autorizzazione paesaggistica per le opere sotterranee e le opere interrato da realizzarsi in corrispondenza di aree sottoposte a tutela paesaggistica.

In particolare, il quesito riguardava la necessità di sottoporre a preventiva autorizzazione paesaggistica la realizzazione del passante ferroviario sotterraneo della linea AV/AC al di sotto della città di Firenze e per ampi tratti interessati da vincolo di bellezza d'insieme ai sensi dell'odierna lettera c) dell'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Segretariato Generale
Servizio I - Coordinamento e studi

La necessità dell'autorizzazione paesaggistica preventiva rispetto alla realizzazione di opere sotterranee e opere interrato che realizzano interventi su beni paesaggistici si rende necessaria ogni volta che l'intervento possa, non solo immediatamente e direttamente, ma anche solo indirettamente re nel medio periodo, determinare un'alterazione percepibile dello stato dei luoghi.

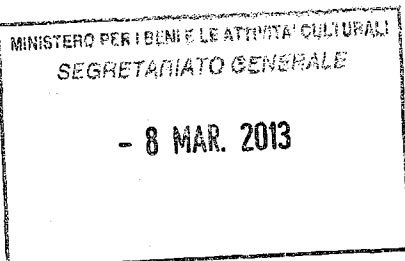
Alla stregua di questo criterio tutti i lavori e le opere sotterranee e/o interrato che possano potenzialmente cagionare un danno o, comunque, alterare in modo apprezzabile e visibile l'immobile o l'area sottoposta a protezione, dovranno per ciò solo essere sottoposti a preventiva autorizzazione paesaggistica, anche con riferimento all'apprezzamento prognostico degli effetti potenzialmente pregiudizievoli per il bene protetto.

Si invitano, pertanto, gli Uffici in indirizzo a tenere nel debito conto il suddetto parere nell'esercizio delle rispettive funzioni in materia di tutela del paesaggio.

Il Segretario generale
Arch. Antonia P. Recchia

MORILLANO
S.A.C. - ES*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*

UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0003770-06/03/2013
Cl. 06.01.00/9.17Al Direttore generale
per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e
l'arte contemporanea
SEDEAl Direttore regionale
per i beni culturali e paesaggistici della
Toscana
FIRENZEAl Soprintendente
della Soprintendenza per i beni architettonici,
paesaggistici, storici, artistici ed
etnoantropologici per le province di Firenze,
Pistoia e Prato
FIRENZE

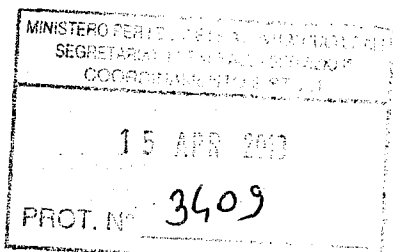
e, p.c.,

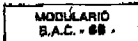
Al Segretario generale
SEDE

OGGETTO: Opere sotterranee e opere interrato realizzate in corrispondenza di aree sottoposte a tutela ai sensi della Parte Terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Quesito.

La Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Toscana ha trasmesso a questo Ufficio, con nota prot. n. 13051 del 7 agosto 2012, la richiesta di parere della Soprintendenza per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici per le province di Firenze, Pistoia e Prato prot. n. 19591 del 26 aprile 2012, concernente l'oggetto.

La medesima Soprintendenza ha successivamente reiterato la predetta richiesta, anche in relazione ai lavori di realizzazione del nodo ferroviario AV/AC di Firenze, con la nota prot. n. 13577 del 21 febbraio 2013, qui trasmessa mediante comunicazione di posta elettronica in data 28 febbraio 2013 della Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea.





MOD. 5



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Il quesito posto concerne, in particolare, la necessità o meno di autorizzazione paesaggistica per le opere sotterranee (come *le perforazioni eseguite in profondità... senza che emergano corpi d'opera o vengano realizzati scavi e/o sbancamenti sia definitivi che legati alla fase di cantiere*) e le opere interrato (che sarebbero quelle realizzate attraverso scavi e/o sbancamenti che, anche solo in fase di cantiere, comportano inevitabilmente una modifica dello stato dei luoghi), da realizzarsi in corrispondenza di aree sottoposte a tutela paesaggistica.

Nella seconda delle note soprintendentizie sopra citate, la questione viene riproposta, come detto, anche con riferimento all'esempio pratico costituito dalle opere sotterranee che interessano la realizzazione del nodo ferroviario – passante – della linea AV/AC nella città di Firenze, per il tratto in cui le suddette opere siano realizzate in corrispondenza di aree sottoposte a tutela paesaggistica.

Al riguardo, si rappresenta quanto segue.

1. Il tema del regime autorizzatorio paesaggistico dei lavori e delle opere sotterranee e/o interrati è tuttora oggetto di discussione, in relazione all'idea, oggi dominante o, comunque, ampiamente condivisa, per cui il paesaggio è la forma visibile del territorio e presenta una valenza (metagiuridica e giuridica) soprattutto percettiva; sicché, in linea di prima approssimazione, sembrerebbe possibile sostenere che ciò che non è visibile alla percezione umana media non avrebbe rilevanza sul piano della tutela paesaggistica (ricadendo nell'ambito delle attività libere, non sottoposte a previa autorizzazione). In quest'ottica, correttamente, la stessa la Soprintendenza osserva come per le opere sotterranee potrebbe apparire meno evidente la necessità di sottoposizione alla procedura di autorizzazione paesaggistica, non essendovi necessariamente per esse, almeno in corrispondenza delle aree sottoposte a tutela paesaggistica, e a differenza delle opere interrato, una modifica dello stato dei luoghi

Questa linea argomentativa è stata seguita dallo scrivente Ufficio in un recente parere reso all'ANCI (prot. n. 0016721 del 13 settembre 2010), riguardante peraltro la diversa e più specifica problematica relativa al regime giuridico di micro-interventi di minima entità, per i quali si era posto il quesito se fossero "sanabili" a termini dell'art. 167, comma 4, del Codice di settore (o se, per l'appunto, in alternativa, non fossero addirittura non rilevanti sul piano paesaggistico, ai sensi dell'art. 149 stesso Codice, in ragione della loro sostanziale non percepibilità esterna).

Affatto diversa è la problematica – sollevata dalle note che si riscontrano – della rilevanza (e del tipo di controllo paesaggistico) delle opere sotterranee e interrato, in particolare se, come avviene nel caso in esame, ragguagliato, quale parametro orientativo di riferimento, a un'opera quale la realizzazione del passante ferroviario sotterraneo della città di Firenze della linea AV/AC.

MODULARIO
S.A.C. - 88

MOD. 6



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

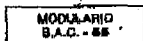
opere
sotterranee

Riguardo a questa tematica - precisato che le "opere sotterranee" sono quelle che si realizzano nel sottosuolo mediante strumenti di escavazione sotterranea senza una diretta fuoriuscita e interferenza visibile sulla superficie vincolata, mentre le "opere interrati" sono quelle che implicano uno scavo diretto nella superficie vincolata e una successiva ricomposizione dello *status quo ante* - occorre rilevare immediatamente e preliminarmente che nessun dubbio può affacciarsi riguardo alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per tutti i lavori e le opere, anche solo temporanei (scavo, movimento di terre, abbattimento di alberature, etc.), che fuoriescano dal sottosuolo e comportino un'alterazione percettibile del territorio vincolato.

opere
interrate

2. Resterebbe da chiarire il regime giuridico degli interventi interamente sotterranei e, per quanto riguarda quelli interrati, se il controllo autorizzativo (come detto, naturalmente necessario per quanto attiene allo scavo e alla trasformazione temporanea dello stato dei luoghi), possa o debba spingersi oltre il mero profilo della ricostituzione "fedele" dello *status quo ante*.

2.1 Fondamento solido per una risposta definitiva su entrambi i quesiti - affermativa della necessità dell'autorizzazione paesaggistica e dell'ampiezza del suo raggio di indagine - è il rilievo, molto semplice, per cui la tutela paesaggistica di un'area o di un immobile, sia che si tratti di immobili e aree sottoposti a tutela come bellezza individua o come bellezza d'insieme, ai sensi dell'art. 136 del codice di settore (vincoli provvedimentali), sia che si tratti di aree sottoposte a tutela *ex lege* "Galasso" (vincoli di legge ex art. 142 stesso codice), si sostanzia, in primo luogo ed essenzialmente, nella conoscenza, nella protezione e nella conservazione della cosa materiale che ne costituisce l'oggetto. Il che implica l'ovvia conseguenza che, in primo luogo e soprattutto, il controllo autorizzativo preventivo di un intervento riguardante un bene paesaggistico risulta ed è da ritenersi necessario ogni qual volta sia anche solo possibile (e non necessariamente probabile), anche secondo il noto principio di precauzione (che afferisce alla materia ambientale intesa in senso lato), che l'intervento possa, non solo immediatamente e direttamente, ma anche solo indirettamente e nel medio periodo, determinare un'alterazione percepibile dello stato dei luoghi. Tale giudizio prognostico dovrà essere svolto secondo i principi di ragionevolezza e proporzionalità, usando il metro della media diligenza tecnica esigibile dall'operatore professionale, pubblico o privato, che intende eseguire i lavori e le opere (e, in parallelo, esigibile nei confronti della stessa amministrazione tecnico-scientifica comunale e statale preposta alla funzione di tutela), nonché alla stregua dei parimenti noti principi della causalità giuridica (in base ai quali, in estrema sintesi, la prognosi deve esaminare la cause prossime, non quelle remote, e deve coordinarsi sul



MOD. 5



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

canone della regolarità causale media prevedibile secondo la migliore scienza ed esperienza umane disponibili al momento della valutazione).

2.2 Alla stregua di questo semplice criterio fondamentale è evidente che tutti i lavori e le opere sotterranei e/o interrati che siano potenzialmente capaci – secondo una valutazione prognostica logica, ragionevole e proporzionata – di cagionare un danno o, comunque, di alterare in modo apprezzabile e visibile, anche se non immediatamente, ma solo in un secondo momento, l'immobile o l'area sottoposta a protezione, dovranno per ciò solo essere sottoposti a preventiva autorizzazione paesaggistica.

A nulla rilevano in contrario, ovviamente, il fatto che l'intervento sia realizzato nel sottosuolo, né l'idea che l'oggetto materiale di protezione paesaggistica sarebbe solo l'aspetto visibile e dunque la superficie dell'immobile o dell'area tutelata. Ciò in quanto il vincolo, come è evidente, copre, sì, normalmente (e salvo diversa, espressa previsione nel suo dispositivo), la superficie esterna visibile del bene paesaggistico, ma la sua protezione si estende naturalmente al sostrato fisico intrinseco, che costituisce la base materiale e il presupposto del valore paesaggistico espresso dalla porzione territoriale vincolata. Ed invero, per evidenti ragioni logiche, prima che giuridiche, la protezione dell'aspetto esteriore di un immobile implica e contiene la protezione dell'integrità delle matrici ambientali che lo costituiscono sul piano fisico, chimico e biologico. Il primo "passo" obbligato e pregiudiziale della tutela del bene paesaggistico è dunque, per definizione, la conservazione del suo sostrato materiale (che il fiume non si prosciughi, che il ghiacciaio – se possibile – non si sciolga, che il bosco non sia dato alle fiamme, che i palazzi storici che formano l'oggetto di un vincolo ex lettera c) dell'art. 136 – se possibile – non crollino, etc.).

In un caso del tipo di quello cui si fa riferimento nelle note in riscontro – realizzazione dei lavori e delle opere relativi al passante ferroviario sotterraneo della città di Firenze della linea AV/AC – è del tutto evidente che l'autorizzazione paesaggistica è dovuta per il solo fatto che tali interventi – anche a prescindere dalla loro "emersione", temporanea o definitiva, in superficie – espongono oggettivamente a pericolo i beni paesaggistici posti in superficie (costituenti complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, come centro o nucleo storico), e ciò secondo quel giudizio prognostico ragionevole e proporzionato, cui sopra si è fatto cenno, svolto alla stregua della media diligenza tecnica esigibile dall'operatore professionale, secondo il canone della regolarità causalità media prevedibile in base alla migliore scienza ed esperienza umane disponibili al momento della valutazione.

La locuzione adoperata dall'art. 146 del codice di riferimento – per cui sono assoggettati a previa autorizzazione gli interventi che *introducano modificazioni che*



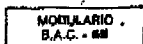
Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione – deve invero essere interpretata in senso logico in modo da comprendere nel suo ampio raggio d'azione non solo le trasformazioni e le alterazioni immediate e dirette, ma anche quelle ragionevolmente prevedibili alla stregua degli indicati parametri e criteri, in un futuro prossimo, di medio periodo. In tal senso, volendo fare un esempio, non v'è dubbio che debba essere sottoposta a previo controllo paesaggistico la realizzazione di un parcheggio interrato, e ciò non solo per i lavori di sventramento e di escavazione temporanee di cantiere e per le strutture fisse emergenti stabilmente dal sottosuolo (svincoli di ingresso e di uscita, varchi di accesso, aeratori, finestrate, etc.), ma anche, con specifico riferimento alle opere sotterranee, per i loro potenziali effetti sulla stabilità e sulla conformazione del profilo esterno dell'area interessata, anche per quanto attiene alla conservazione e protezione del manto arboreo, e ciò sia con riguardo agli effetti immediati e diretti (espianto di alberi, decorticazione del manto erboso), sia con riguardo agli effetti attesi di medio periodo, secondo un criterio di regolarità causale media.

2.3 Le considerazioni sopra svolte forniscono un'adeguata risposta anche al secondo profilo implicito nel quesito posto con le note in oggetto, ossia rispetto al tema di quale tipo di verifica e di controllo preventivi debbano essere svolti dall'amministrazione nell'esercizio del potere autorizzatorio di opere sotterranee e di opere interrate. Discende, infatti, dalle osservazioni sopra sviluppate il corollario applicativo della necessità che la verifica autorizzativa preventiva di tali interventi sia condotta anche con riferimento all'apprezzamento prognostico degli effetti potenzialmente pregiudizievoli per il bene protetto attesi non nell'immediato, ma nel medio periodo, dovendosi tale arco temporale essere definito e circoscritto alla stregua di quei canoni di ragionevolezza, proporzionalità e logicità pure sopra descritti (escludere, dunque, effetti remoti o altamente improbabili secondo il criterio della regolarità causale e apprestamento dei mezzi adeguati secondo la migliore scienza e conoscenza umane disponibili a prevenire o ridurre l'esposizione a pericolo del bene tutelato, in termini precauzionali). In tal senso, dunque, l'autorizzazione paesaggistica preventiva ben potrà atteggiarsi in termini modali e condizionati, con prescrizioni volte ad assicurare l'adozione di tutte le indagini e gli strumenti tecnici precauzionali utili e necessari per evitare o ridurre al minimo l'esposizione a pericolo dei beni protetti.

3. Nel senso della normale rilevanza paesaggistica e del conseguente assoggettamento a preventiva autorizzazione ex art. 146 degli interventi sotterranei e/o interrati è, del resto, chiaramente orientata la giurisprudenza, sia penale, sia amministrativa.



MOD. 5



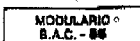
Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Il Consiglio di Stato, ad esempio, in una recente pronuncia (sez. VI, 13 settembre 2012, n. 4875), andando in diverso avviso rispetto al Giudice di primo grado (Tar Campania, Napoli, sez. VI, 5 maggio 2011, n. 2491), ha ritenuto sottoposta a controllo paesaggistico la realizzazione di un *garage* interamente interrato nell'isola di Capri (ancorché, in quella fattispecie, venisse in rilievo un divieto espresso contenuto nel piano paesaggistico, art. 12 del P.T.P. dell'isola di Capri). La posizione è stata quindi recepita e ribadita dal Giudice territoriale (Tar Campania, Napoli, sez. VI, 23 ottobre 2012, n. 4202). Posizione analoga è espressa dal Consiglio di Stato riguardo alla realizzazione di piscine interrate (Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 110; 19 gennaio 2011, nn. 366 e 371; 2 marzo 2011, nn. 1300 e 1306).

Per parte sua, il Giudice penale sanziona come reato paesaggistico (art. 181 del Codice di settore) la realizzazione di opere interrate senza autorizzazione sulla base della massima tradizionale secondo cui (Cass. pen, sez. III, 25 settembre 2009, n. 37610) *"Il reato paesaggistico è un reato formale e di pericolo, che si perfeziona mediante l'esecuzione di interventi (anche non edilizi) potenzialmente idonei ad arrecare nocimento alle zone vincolate in assenza di preventiva autorizzazione e senza che sia necessario l'accertamento della intervenuta alterazione, danneggiamento o deturpamento del paesaggio, in quanto, per la sua configurabilità, è sufficiente che l'agente faccia del bene protetto dal vincolo un uso diverso da quello cui è destinato, atteso che il vincolo è prodromico al governo del territorio"*, sicché *"sono sanzionati tutti gli interventi idonei a determinare una compromissione dei valori ambientali anche in caso di assenza di nuove volumetrie (demolizione e ricostruzione, interventi di cambio di destinazione d'uso) o in caso di opere non visibili dall'esterno (ad esempio interrate)"*.

In senso conforme si veda anche Cass. pen, sez. III, 30 marzo 2006, n. 11128, di cui appare utile riportare qui di seguito un ampio stralcio per la compiuta analisi svolta: *"L'art. 181 del D. L.vo n. 42/2004 vieta l'esecuzione di lavori "di qualsiasi genere" su beni paesaggistici senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa. Devono ritenersi, pertanto, vietati ai sensi della disposizione citata anche i lavori eseguiti nel sottosuolo delle aree qualificate quali beni paesaggistici, ai sensi dell'art. 134 e seguenti del D. L.vo n. 42/2004. Non appare dubbio, invero, alla luce della individuazione dei beni paesaggistici contenuta negli art. 136 e seguenti del decreto legislativo citato, che con il termine paesaggio il legislatore ha inteso designare una determinata parte del territorio che, per le sue caratteristiche naturali e/o indotte dalla presenza dell'uomo, è ritenuta meritevole di particolare tutela, che non può ritenersi limitata al mero aspetto esteriore o immediatamente visibile dell'area vincolata, sicché ogni modificazione dell'assetto del territorio, attuata attraverso qualsiasi opera non soltanto edilizia ma di qualsiasi genere, è soggetta al rilascio della prescritta autorizzazione. Peraltro, tale nozione di paesaggio coincide con la*



MOD.5



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

definizione contenuta nella Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata con la recentissima legge 9.1.2006 n. 14, secondo la quale il termine "Paesaggio" "designa una determinata parte del territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". Questa Corte, peraltro, non ignora l'indirizzo interpretativo citato dal ricorrente che, sulla scia della sentenza della Corte Costituzionale n. 247 del 18.7.1997, secondo la quale anche per i reati di pericolo presunto deve essere accertata in concreto l'offensività specifica della singola condotta, con la conseguenza che deve essere esclusa la rilevanza penale di condotte del tutto inoffensive, ha affermato che devono escludersi dal novero delle condotte penalmente rilevanti quelle che si prospettano inidonee, pure in astratto, a compromettere i valori del paesaggio e l'aspetto esteriore degli edifici (di recente sez. III, 10.5.2005 n. 33297, Palazzi; conf. sez. III, 28.3.2003 n. 14461, Carparelli; sez. III, 29.4.2003 n. 19761; 28.9.2004 n. 38051). Tale indirizzo interpretativo non contrasta, però, con quanto affermato dalla Corte nel caso di cui ci si occupa, riferendosi le massime citate a comportamenti ritenuti del tutto inidonei a compromettere l'interesse tutelato dalla norma, che, per quanto precisato, non deve essere riferito al solo aspetto esteriore del paesaggio e, quindi, a ciò che è immediatamente percepibile visivamente, ma al complesso ambientale della parte di territorio soggetta a tutela, dato che anche interventi non immediatamente percepibili possono produrre effetti devastanti. Orbene, non appare dubbio che la realizzazione di una struttura edilizia interrata, che nel caso in esame risulta essere di rilevanti dimensioni, seppure non percepibile dall'esterno, si palesa idonea a compromettere i valori ambientali della parte di territorio soggetta al vincolo paesaggistico nella quale venga realizzata".

4. Conclusivamente, un intervento del tipo di quello cui si fa riferimento nelle richieste di parere in esame – realizzazione del passante ferroviario sotterraneo della linea AV/AC al di sotto della città di Firenze e per ampi tratti interessati da vincolo di bellezza d'insieme ai sensi dell'odierna lettera c) dell'art. 136 del Codice di settore – giusta i criteri orientativi poc'anzi enunciati, risulterà dunque appieno assoggettato al previo controllo autorizzativo paesaggistico, mirante in primis e soprattutto a verificare che la realizzazione dei lavori e la costruzione delle opere sotterranee e interrate non espongano a pericolo la statica e la conservazione degli immobili costituenti – nella loro attuale consistenza – l'oggetto di protezione, come complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, in quanto centro o nucleo storico.

IL CAPO DELL'UFFICIO
Cons. Paolo Carpentieri