**Interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata**

d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31[[1]](#footnote-1)

**Sommario 🞍1. Il nuovo regolamento. 🞍2. I principi e i concetti fondamentali alla base della nuova semplificazione. 🞍 3. I limiti immanenti nella nozione di “lieve entità”.🞍4. Le eccezioni alla liberalizzazione.🞍5. La lettura “integrata” delle tabelle A e B. 🞍 6. Ulteriori semplificazioni. 🞍7. La nuova procedura semplificata. 🞍8. Cenni alle tipologie di interventi liberi (allegato A) e alle tipologie di interventi semplificati (allegato B).**

**1. Il nuovo regolamento**

Il d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 ha introdotto il nuovo *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*, in attuazione dell’art. 12, comma 2, d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2014, n. 106 (come modificato dall’art. 25, comma 2, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l.11 novembre 2014, n. 164). Sostituisce e abroga il previgente regolamento di cui al d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139. Oltre ad ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, individua – ed è questa la vera e principale novità di questo nuovo regolamento del 2017 - 31 tipologie di interventi escluse dall’autorizzazione paesaggistica (all. A), che si aggiungono alle 42 tipologie di interventi di lieve entità sottoposte a procedura semplificata (all. B; procedura semplificata, invero nella sostanza analoga a quella già prevista dal regolamento del 2010: dimezzamento dei termini di conclusione del procedimento – da 120 a 60 giorni – e riduzione a una sola relazione paesaggistica semplificata della complessa e onerosa documentazione imposta invece per le procedure ordinarie dal d.P.C.M. 12 dicembre 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2006, recante l’individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti).

**2. I principi e i concetti fondamentali alla base della nuova semplificazione.**

Il regolamento – che si compone di venti articoli e quattro allegati – si ispira al fondamentale principio di proporzionalità, poiché mira a proporzionare il controllo autorizzativo all’effettiva rilevanza ed entità degli interventi progettati, in modo da assicurare a un tempo l’esonero dei cittadini e delle imprese da pesi e limiti burocratici sovrabbondanti e l’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa (che verrebbe alleggerita di un cospicuo carico di pratiche sostanzialmente bagatellari a tutto vantaggio della cura attenta e spedita di quelle che implicano un reale impatto pregiudizievole sui valori paesaggistici tutelati). Il nuovo regolamento, dunque, risponde anche a criteri di semplificazione. Esso, soprattutto, si ispira al principio, fondamentale nella materia (unitaria) della tutela del patrimonio culturale (che comprende sia i beni culturali che i beni paesaggistici), della conservazione programmata, che si attua creando le condizioni (anche normative) per aiutare la corretta gestione ordinaria e la buona manutenzione delle aree e degli immobili tutelati, anche per incentivare e semplificare l’efficientamento energetico e il miglioramento antisismico degli immobili. Come si dirà più ampiamente in prosieguo nel testo, i limiti immanenti alla liberalizzazione (e, in parte, alla semplificazione) e consistenti nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, costruttive e dei materiali esistenti (e/o tipici e caratterizzanti il valore paesaggistico dei luoghi), stimolano e inducono (o dovrebbero indurre) il completamento (e l’affinamento) del quadro regolatorio in vista della definizione, nei piani paesaggistici o nei provvedimenti integrativi dei vincoli (così detta “vestizione” dei vincoli paesaggistici mediante introduzione di dispositivi regolativi l’uso compatibile delle aree e degli immobili vincolati), di regole d’uso dettagliate e specifiche idonee a “guidare” *ex ante* l’autoresponsabilità del cittadino e dell’impresa e da consentire un controllo amministrativo *ex post* sull’autocertificazione di conformità del soggetto proprietario, possessore o detentore del bene, che attua l’intervento.

L’idea di fondo sottesa al nuovo regolamento di semplificazione, peraltro, attinge al profilo della ricalibratura e del riequilibrio del rapporto tra autorità e libertà (proprietà privata) in questa delicata materia, introducendo correttivi alla troppo pervasiva potestà amministrativa di controllo autorizzatorio preventivo che, se estesa a ricomprendere qualsivoglia intervento, anche minimale, del tutto irrilevante o innocuo, finisce per paralizzare la stessa corretta gestione del bene. Si è inteso, dunque, restituire alla naturale area di libertà e di libero esercizio delle facoltà naturalmente insite nel diritto di proprietà tutto un insieme di piccoli interventi innocui per il paesaggio (tabella A, interventi irrilevanti o di minima entità), di regola consistenti peraltro non già nel consumo di territorio o nella trasformazione del bene protetto, bensì nella sua corretta gestione (manutenzione ordinaria, straordinaria, risanamento conservativo, restauro, efficientamento tecnologico, ambientale, energetico, miglioramento antisismico dell’immobile).

Lavorando nell’ambito della previsione dell’art. 149 del codice dei beni culturali (d’ora innanzi “Codice”), il nuovo regolamento opera, da un lato, in chiave ricognitiva e specificativa delle tipologie di interventi che potrebbero e dovrebbero considerarsi già riconducibili entro i concetti giuridici indeterminati adoperati dal citato art. 149 (in tal senso e in tale ambito il nuovo regolamento si pone come regolamento di esecuzione o di attuazione della norma primaria); dall’altro lato esso opera (anche) in chiave integrativa (e additiva) del predetto art. 149, ponendosi in tal senso e in tale ambito come regolamento di delegificazione, autorizzato ai sensi dell’art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988 (ma anche in tale secondo ambito, che si verifica, ad esempio, per la voce A.5, che introduce dunque una tipologia di interventi e di opere aggiuntiva rispetto a quelle *stricto jure* riconducibili all’art. 149 del codice, liberalizzando l’installazione di impianti tecnologici esterni a servizio di singoli edifici, quali condizionatori e impianti di climatizzazione dotati di unità esterna, caldaie, parabole, antenne, purché effettuate su prospetti secondari, o in spazi pertinenziali interni, o in posizioni comunque non visibili dallo spazio pubblico, o purché si tratti di impianti integrati nella configurazione esterna degli edifici, il regolamento si pone comunque sempre all’interno della logica insita nel combinato disposto degli artt. 146 e 149 del Codice, in base al quale, in sostanza, ciò che non è affatto percepibile o ciò che presenta un’incidenza minimale, temporanea, facilmente rimuovibile, non rileva affatto sul piano della tutela paesaggistica).

Si tratta del “criterio della rilevanza paesaggistica”, che si declina in tre profili (che possono concorrere, ma non sono necessariamente cumulativi, potendo, a seconda dei casi, essere sufficiente la sussistenza anche di uno solo di essi): la non percepibilità esterna, la innocuità dell’intervento (perché non capace, neppure in astratto, di cagionare un pregiudizio al bene paesaggistico protetto), la facile amovibilità o la sicura temporaneità del manufatto, che non costituisce trasformazione stabile e permanente del territorio.

Vi sono peraltro nell’allegato A talune tipologie di interventi minori che, a ben vedere, sfuggono (in parte) ai predetti criteri di irrilevanza paesaggistica, perché possono introdurre modifiche allo stato dei luoghi (per quanto minime o lievi) percepibili all’esterno e tendenzialmente stabili (per quanto comunque amovibili): si pensi, ad es., agli impianti di climatizzazione esterni, ai microimpianti eolici e ai pannelli solari applicati sui tetti, alle rampe e agli altri impianti per il superamento delle barriere architettoniche. Per tali ipotesi il regolamento dunque innova rispetto al perimetro circoscritto dall’art. 149 del Codice, ma, come già rilevato sopra, ciò è autorizzato a fare dalla legge, in quanto regolamento di (parziale) delegificazione. La selezione degli interventi “non irrilevanti” paesaggisticamente, ma minimi o lievi e meritevoli di esonero dalla previa autorizzazione paesaggistica obbedisce a un criterio di bilanciamento di valori e interessi di pari rango costituzionale, rispetto alla tutela paesaggistica, quali quelli di tutela della salute, di tutela dell’ambiente-ecosfera mediante la promozione delle fonti di produzione di energia rinnovabile alternative a quelle tradizionali climalteranti, e di tutela dei soggetti diversamente abili.

**3. I limiti immanenti nella nozione di “lieve entità”.**

È peraltro immanente nella logica stessa della nozione di “lieve entità”, che circoscrive e perimetra l’ambito applicativo della riforma, che le tipologie di interventi e di opere libere in forza dell’allegato A, sottratti all’autorizzazione paesaggistica, rechino in sé il limite (per l’appunto) della “lieve entità”: deve trattarsi di interventi e opere che, sia pur temporanee e rimuovibili, non assumano dimensioni e proporzioni, rispetto al contesto, tali da incidere in maniera manifestamente “non lieve” sul quadro paesaggistico in cui si inseriscono. Un esempio per tutti per rendere immediatamente evidente questa nozione: il caso del così detto “o cuorno” di Napoli, progetto di installazione ludico-culturale di un enorme corno rosso alto diecine di metri da realizzare sul lungomare di via Caracciolo della città di Napoli nell’anno 2017, in un’area supervincolata e centralissima per l’identità paesaggistica della città. Questa installazione – benché temporanea e rimuovibile, pur in astratto ricomprendibile dunque nella tipologia di cui al n. 16 dell’allegato A – *occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell’anno solare* - risulta essere *ictu oculi* eccedente l’ambito logico-applicativo del regolamento in esame, che è riferito in linea di massima a considerare e disciplinare gli interventi e le opere di lieve entità che possano ragionevolmente inscriversi in una prassi realizzativa “ordinaria”, proporzionata e per così dire “naturale” negli usi antropici normali dei luoghi, con esclusione di quegli interventi – anche se riferiti ad arti performative ed eventi (più o meno) culturali - che esorbitano da tale ambito di normalità e regolarità, per assumere dimensioni e caratteri eccezionali, come tali richiedenti il previo controllo autorizzativo (se del caso, nella forma semplificata dell’allegato B, se ne ricorrano le condizioni e i presupposti). Questo principio risulta correttamente e enunciato nella circolare del Ministero n. 42 del 21 luglio 2017, prot. n. 21322 (reperibile al sito www.beniculturali.it - Sezione Normativa e Pareri – circolari), dove si precisa che la “lieve entità” ed il carattere di intervento “minore privo di rilevanza paesaggistica” costituiscono dei generali pre-requisiti valevoli per tutti gli interventi menzionati negli allegati dei regolamenti (cfr. pag. 2 e premessa all’esame degli allegati). Tale principio risulta inoltre correttamente applicato da recente giurisprudenza (Tar Veneto, sez. II, 13 novembre **2017**, n. 1007), che ha escluso l’applicabilità della semplificazione per il caso di due serre mobili, nel territorio vincolato del Comune di Falcade, di dimensioni di circa m. 30 per 6 con profilo di sezione ad arco e altezza massima al colmo di m. 3 ciascuna, e ciò in base alla corretta argomentazione per cui, dovendo «i regolamenti . . . essere interpretati alla luce dei limiti posti dalle norme di rango primario che li hanno autorizzati».

Un ulteriore limite “implicito”, immanente nella logica stessa della disciplina semplificatrice degli interventi di lieve entità, consiste nel divieto di artificiosa segmentazione di un intervento sostanzialmente e finalisticamente unitario in una pluralità parcellizzata di interventi che, se singolarmente considerati, potrebbero (ciascuno) rientrare in una delle categorie di interventi liberi: insomma, è evidente che non si può sottrarre alla necessaria autorizzazione paesaggistica preventiva un intervento “maggiore” – che deve essere considerato in modo unitario – proponendolo come una sommatoria separata di micro-interventi liberi.

Naturalmente queste osservazioni, circa la necessaria considerazione unitaria degli interventi, non impediscono in assoluto la possibilità di distribuzione nel tempo degli interventi e la loro fisiologica distinzione, se e in quanto non artificialmente separati al solo scopo sviato di “sfuggire” al controllo autorizzatorio, ma successivi nel tempo per motivate ragioni oggettive. Può dunque ammettersi un’unica domanda di autorizzazione paesaggistica semplificata che riguardi un cumulo di interventi, a condizione che tali interventi siano autonomi, distinti e tecnicamente scindibili e all’ulteriore condizione che gli incrementi volumetrici complessivi non superino la sogli stabilita dalla voce B.1 dell’allegato B.

Il profilo della pluralità degli interventi e della loro unità o separazione introduce il connesso profilo della loro possibile reiterazione/reiterabilità nel tempo: è possibile, ad es., nel caso di cui alla lettera A.2, ultima parte, aprire liberamente non una, ma due, tre e così via nuove finestre esterne in aree e su immobili vincolati *ex lege* Galasso o come bellezza panoramica (o su beni vincolati ai sensi dell’art. 136, comma 1, lettera *c*), però privi di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale)? Oppure deve ritenersi che tale possibilità sia limitata al solo primo intervento (o a soli *n* interventi)? La risposta alla domanda è offerta dal limite, intrinseco a tali fattispecie, per cui la liberalizzazione opera solo a condizione che gli interventi siano eseguiti *nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti*. È del tutto evidente che l’apertura di *n* nuove finestre esterne su un immobile, ancorché privo in sé di interesse paesaggistico, ma ricadente in un’area vincolata, può essere coerente con le caratteristiche architettoniche e morfo-tipologiche esistenti solo entro certi limiti (probabilmente, una o due finestre rientrano in questo limite, tre o più invece eccedono tale limite; ma è chiaro che si dovrà effettuare una verifica caso per caso e che non è possibile stabilire un numero che possa essere valido in astratto e in generale). Tale valutazione – di eccedenza o di coerenza con tali caratteristiche architettoniche e morfo-tipologiche preesistenti – che viene in primo luogo ritenuta, postulata e tacitamente affermata dal soggetto che procede all’intervento – ben può e deve essere verificata *ex post* dalle amministrazioni (tutte, anche autonomamente l’una dall’altra) preposte alla gestione del vincolo, nell’esercizio dei loro normali poteri di vigilanza e controllo del territorio.

Le liberalizzazioni introdotte dal nuovo regolamento del 2017, deve inoltre chiarirsi, hanno natura solo formale-procedurale e non sostanziale, nel senso che, guardando soprattutto alle tipologie di interventi e di opere sottratti al previo controllo di autorizzazione paesaggistica, tali interventi e opere – alle condizioni e al ricorrere dei presupposti di volta in volta specificati nell’allegato A – non sono sottratti a qualsiasi disciplina (anche sostanziale) di compatibilità paesaggistica, ma sono sottratti solo ed esclusivamente alla procedura della previa autorizzazione paesaggistica. In altri termini: se l’apertura di una nuova finestra sul prospetto di un immobile sottoposto a vincolo di bellezza panoramica può essere realizzata (sempreché effettuata nel rispetto delle preesistenti caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture) senza dover chiedere la previa autorizzazione paesaggistica, questo non significa in alcun modo che essa possa essere realizzata comunque, anche se tale intervento fosse vietato dal piano paesaggistico o dalle regole di “vestizione” di quello specifico vincolo provvedimentale che grava sull’area o sull’immobile interessato dall’intervento, o che possa comunque essere realizzata (in assenza di tali divieti) non rispettando eventuali, ulteriori prescrizioni e limiti derivanti dalla specifica e puntuale disciplina paesaggistica (e anche urbanistico-edilizia) vigente per quell’immobile.

Questo, ora enunciato, rappresenta un concetto essenziale per l’esatta comprensione del regolamento di semplificazione del 2017, in particolare per la corretta delimitazione della portata applicativa del nuovo elenco di cui alla tabella A, ossia delle fattispecie sottratte alla previa autorizzazione paesaggistica. Esso trova, peraltro, un chiaro riferimento normativo nell’art. 5 del regolamento (*Disposizioni specificative degli interventi*), che precisa che i piani paesaggistici possono dettare direttive o disposizioni per la specificazione, ad opera degli strumenti urbanistici locali, in sede di adeguamento ai piani paesaggistici stessi, delle corrette metodologie di realizzazione degli interventi di cui all’Allegato «A».

Ne segue che, in base all’allegato A del regolamento, la realizzazione degli interventi ivi elencati è libera, ma solo nel senso che non occorre l’autorizzazione paesaggistica, a condizione che essi interventi non siano altrimenti vietati e/o condizionati e limitati dal piano paesaggistico, dalle regole interne al vincolo o dalla disciplina urbanistico-edilizia vigente. Si tratta, dunque, di una libertà procedurale e formale, che non comporta automaticamente un regime di libertà sostanziale nel *se* possa e sul *come* possa e debba realizzarsi l’intervento. Il privato proprietario, possessore o detentore dell’immobile vincolato non ha, per effetto del regolamento, un diritto soggettivo pieno a realizzare l’intervento sol perché incluso tra quelli “liberi” dell’allegato A.

Le considerazioni ora svolte trovano un ulteriore aggancio normativo nell’art. 14, d.P.R. n. 31 del 2017 (*Prevalenza del regolamento di delegificazione e rapporti con gli strumenti di pianificazione*) che, nel precisare che gli strumenti di pianificazione paesaggistica non possono imporre oneri procedurali maggiori rispetto ai livelli minimi di semplificazione stabiliti dal regolamento, non manca di chiarire che la suddetta prevalenza non investe i casi di divieti e di limiti sostanziali alla realizzabilità di taluni interventi in determinate aree territoriali, che siano stabiliti in sede di “vestizione” dei vincoli o dal piano paesaggistico (*Sono fatte salve le specifiche prescrizioni d’uso dei beni paesaggistici dettate ai sensi degli articoli 140, 141 e 143, comma 1, lettere b), c) e d) del Codice*). Insomma: il piano paesaggistico, il regolamento edilizio comunale, il provvedimento integrativo dei contenuti prescrittivi del vincolo non possono sul piano procedurale sottoporre a previa autorizzazione paesaggistica ciò che il regolamento del 2017 ha liberalizzato e sottratto a tale procedura, ma certamente possono sul piano sostanziale vietare del tutto taluni interventi, anche se corrispondenti a quelli “liberalizzati” dall’allegato A, e ben possono aggiungere condizioni, limiti e modalità esecutive ulteriori e diversi rispetto agli stessi presupposti e condizioni già imposti dal predetto allegato A.

È appena il caso, infine, di sottolineare come la “liberalizzazione” disposta dall’allegato A per gli interventi e le opere in esso elencate comporta solo ed esclusivamente l’esclusione dell’autorizzazione paesaggistica, ma non certo anche l’esclusione di altri e diversi titoli concessori o autorizzatori cui quegli interventi siano altrimenti sottoposti. E tuttavia, questo ovvio concetto trova un esplicito ribadimento nell’articolo 15 del regolamento, che chiarisce, in attuazione del principio delle tutele parallele degli interessi differenziati, che la “liberalizzazione” (ossia l’esclusione dell’obbligo di autorizzazione paesaggistica) degli interventi di cui all’Allegato ‘A’ al presente decreto non esclude in alcun modo la eventuale necessità, per quei medesimi interventi, di altri e diversi titoli autorizzativi, vuoi perché si tratti di interventi su immobili sottoposti, oltre che a tutela paesaggistica, anche a tutela storica, artistica o archeologica, in quanto beni culturali, in base alla Parte II del Codice di settore, vuoi perché altre normative di settore li sottopongano ad altri e diversi titoli autorizzativi o concessori (si pensi, ad esempio, all’occupazione di aree pubbliche, alle autorizzazioni commerciali, annonarie, ambientali, agli stessi titoli abilitativi edilizi, *etc*.).

**4. Le eccezioni alla liberalizzazione.**

Le fattispecie incluse nell’allegato A non sempre sono sottratte all’autorizzazione paesaggistica. E ciò non solo perché molte delle tipologie di interventi compresi nell’allegato A sono “condizionate”, sono, cioè, liberalizzate ma solo a condizione che gli interventi siano eseguiti nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti (del manufatto sul quale si interviene e, più in generale, del contesto paesaggistico nel quale si inseriscono), ma anche perché il regolamento prevede un regime differenziato in ragione del tipo di vincolo paesaggistico al quale è sottoposto l’immobile. Mutuando un’impostazione che era già contenuta nel precedente regolamento, di cui al d.P.R. n. 139 del 2010, il nuovo regolamento del 2017 pone una salvaguardia più stringente e severa per i centri e i nuclei storici e per talune tipologie di beni paesaggistici considerati più fragili e vulnerabili (il possibile proliferare di una moltitudine di microinterventi di scarso o nullo impatto paesaggistico in sé singolarmente considerati, rischia, se valutato nella possibile sommatoria complessiva e nel suo insieme, di comportare un pregiudizio non marginale ai valori paesaggistici tutelati in ambiti di particolare significato e pregio).

In particolare, le tipologie di beni paesaggistici fatte oggetto di una particolare attenzione, per le quali non valgono taluni casi di liberalizzazione, sono le così dette “bellezze individue”, di cui alla lettera *b*) dell’art. 136 del codice di settore (*le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della parte seconda del Codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza*), e i centri e nuclei storici, di cui alla lettera *c*) del medesimo articolo ora citato (*i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*). Talune tipologie di interventi (quali quelli da eseguirsi sui prospetti e sulle coperture, o l’apertura di finestre, le installazioni di impianti tecnologici esterni o di microgeneratori eolici, gli interventi di manutenzione e sostituzione dei cancelli) restano sottoposte all’autorizzazione paesaggistica, sia pur nella modalità semplificata, se da eseguirsi in tali aree o immobili sottoposti a quel regime particolare di tutela.

Deve subito chiarirsi che i *centri o nuclei storici* di cui è parola in questo regolamento, a fini paesaggistici, sono soltanto quelli sottoposti a vincolo paesaggistico provvedimentale (decreto ministeriale o decreto regionale intervenuto successivamente alla delega alle Regioni di tali funzioni di tutela avutasi con il d.P.R. n. 616 del 1977), corrispondente alla categoria di vincolo definita nella lettera *c*) dell’art. 136 del Codice – "*complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*" – che riproduce peraltro la categoria già prevista nel n. 4) nell’art. 1 della legge n. 1497 del 1939; e non certo i “centri storici” in senso urbanistico, di cui alla lettera “A” delle zone omogenee previste dal d.m. n. 1444 del 1968. Vi sono, nella realtà, “centri storici” in senso urbanistico (zona “A” di p.r.g.) che non sono in nessun modo, neanche parzialmente, “coperti” da vincolo paesaggistico provvedimentale, e vi sono centri storici (in senso urbanistico, come zona “A” di p.r.g.) che sono, invece, in tutto in parte sottoposti (anche) a siffatta tutela paesaggistica di tipo provvedimentale (di regola, peraltro, è da notare, i centri storici in senso urbanistico, dei piani regolatori comunali, come anche le zone “B” di completamento urbano, sono per legge esclusi dal vincolo di legge Galasso, in forza dell’attuale previsione del comma 2 dell’art. 142 del Codice, che riproduce l’identica eccezione recata dalla legge “Galasso” n. 431 del 1985). Orbene, l’eccezione alla liberalizzazione, di cui stiamo trattando, vale solo per i vincoli di tutela paesaggistica in senso proprio, basati sulla legge statale di settore, non anche per i “centri storici” come delimitati dalla pianificazione urbanistica comunale. Non bisogna, inoltre, confondere i vincoli paesaggistici imposti in base alla legge statale di tutela (che si ascrive oggi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui alla lettera *s*) del secondo comma dell’art. 117 Cost.) – ossia i vincoli basati sulla l. n. 1497 del 1939 e, prima di essa, sulla legge “Croce” n. 778 del 1922, poi sul testo unico di cui al d.lgs. n. 490 del 1999 e, infine, sul Codice di settore del 2004 (vincoli che competono agli organi statali ministeriali e alle Regioni) - con i vincoli “paesistici, storico-artistici, archeologici” previsti dalla pianificazione urbanistica in base alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, come modificata dall’articolo 1 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, che ha inserito, tra i contenuti del p.r.g., i “*vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico*”, e dall’art. 3, l. 6 agosto 1967, n. 765, che ha modificato l’articolo 10 della legge urbanistica del 1942 inserendo la finalità della “tutela del paesaggio” tra le ragioni giustificatrici del potere regionale di modifica del piano regolatore generale comunale in sede di approvazione. I “vincoli” (così detti “morfologici” o “ricognitivi”) che talvolta i piani regolatori comunali (oggi nella variegata denominazione introdotta dalle plurime leggi regionali) introducono in ragione della valenza culturale, storico-artistica, architettonica o paesaggistica di determinate aree del territorio comunale, non assumono, deve chiarirsi, alcun rilievo agli effetti dell’applicazione del d.P.R. n. 31 del 2017 in esame.

Nel sistema del nuovo regolamento, dunque, accade che alcuni interventi – quali, ad esempio, quelli previsti nella voce “A.5” (installazioni di impianti tecnologici esterni a servizio di singoli edifici non soggette ad alcun titolo abilitativo edilizio, quali condizionatori e impianti di climatizzazione dotati di unità esterna, caldaie, parabole, antenne, purché effettuate su prospetti secondari, o in spazi pertinenziali interni, o in posizioni comunque non visibili dallo spazio pubblico, o purché si tratti di impianti integrati nella configurazione esterna degli edifici) saranno “liberi” se realizzati in zone “Galasso” (attuale art. 142 del codice di settore) o in aree sottoposte a vincolo provvedimentale d’insieme di tipo panoramico, ossia quello previsto dalla lettera *d*) dell’art. 136 del medesimo Codice, mentre resteranno sottoposte ad autorizzazione paesaggistica, sia pur nella modalità semplificata, se invece ricadenti in aree o su immobili sottoposti a vincolo provvedimentale di bellezza “individua” – ipotesi di cui alle lettere *a*) e *b*) dell’art. 136 – o di centro e nucleo storico – bellezza d’insieme di cui alla lettera *c*) del predetto art. 136 (*limitatamente agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l’edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici*). È per questo che – come si chiarirà meglio nel successivo paragrafo 5 - le tabelle “A” e “B” allegate al regolamento devono essere lette in stretto raffronto tra loro, poiché la medesima tipologia di intervento può ricorrere in entrambe le tabelle, in quella “A” (degli interventi liberi) se l’intervento ricade in aree “Galasso” o di “bellezza panoramica”, in quella “B” (degli interventi semplificati) se l’intervento ricade in aree o su immobili gravati da vincoli provvedimentale di tipo *a*), *b*) e *c*) – centri e nuclei storici, sia pur, in quest’ultimo caso, limitatamente agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l’edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici.

L’eccezione alla liberalizzazione per i suddetti interventi, allorquando ricadenti in aree o su immobili sottoposti a tutela in base alla lettera *c*) dell’art. 136 del Codice, è stata operata con esclusivo riferimento (“*limitatamente*”) agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l’edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici, e ciò sulla considerazione che, nell’ambito di tali tipologie di vincolo “d’insieme”, spesso accade che la perimetrazione ricomprenda anche taluni edifici e manufatti di recente costruzione, in sé del tutto privi di interesse paesaggistico, rispetto ai quali sarebbe stato immotivato imporre un regime di maggiore cautela. L’esclusione della liberalizzazione non opera (e, dunque, opera la liberalizzazione) se l’intervento progettato riguarda un edifico di più recente costruzione che, pur essendo collocato all’interno del perimetro di un vincolo provvedimentale di un centro storico dichiarato di notevole interesse pubblico paesaggistico ai sensi della ripetuta lettera *c*) dell’art. 136 del Codice, non presenta quei caratteri, tipici del contesto vincolato, che esprimono il valore paesaggistico del complesso di immobili che ha giustificato il vincolo.

Come distinguere, all’interno di un complesso di immobili quelli che sono omogenei al contesto vincolato e presentano il valore paesaggistico tutelato, rispetto a quelli che sono eterogenei rispetto al contesto e non esprimono il valore paesaggistico tutelato è bene chiarito nella già citata circolare ministeriale n. 42, prot. 21322 del 21 luglio 2017, nella quale, in estrema sintesi, si opta per un criterio cronologico («Può assumersi che, affinché possa essere applicata l’esenzione dall’obbligo di acquisire la preventiva autorizzazione paesaggistica per gli interventi di cui all’allegato A . . . detti interventi debbano riguardare edifici la cui data di costruzione sia successiva al 31 dicembre 1945»).

È evidente che da tali “condizioni” alla liberalizzazione (per cui l’intervento è sottratto all’autorizzazione paesaggistica solo se è eseguito nel rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti) e “presupposti” della liberalizzazione (per cui l’intervento non è sottratto all’autorizzazione paesaggistica se ricade su immobili ricompresi in un certo tipo di vincolo paesaggistico) possono costituire, per così dire, una “complicazione” della semplificazione e possono in parte svuotare di efficacia la portata di semplificazione perseguita dal decreto del 2017. Deve però considerarsi che la semplificazione così introdotta, che è stata di converso giudicata eccessiva e foriera di potenziali danni irreparabili ai paesaggi italiani da opinioni giuridiche e politiche particolarmente sensibili alle ragioni della tutela, rappresenta comunque un notevole passo avanti rispetto al regime previgente e potrebbe costituire un buon punto di equilibrio (ovviamente perfettibile e migliorabile) tra le opposte esigenze e visioni (quella iper-semplificatrice della *crescita & sviluppo* a tutti i costi e quella iper-conservatrice della tutela assoluta e incondizionata).

Il meccanismo della esclusione dalla previa autorizzazione grava il privato dell’onere e della responsabilità dell’autocertificazione – come è tipico e inevitabile in tutti i casi in cui i controlli si collocano *ex post* – della (non) ricorrenza nel singolo caso concreto di quei presupposti e di quelli condizioni che limitano la liberalizzazione.

Si pone dunque la questione di come debba agire il privato che intenda intraprendere la realizzazione di un’opera o di un intervento su un bene vincolato, soprattutto nel caso in cui possano esserci dubbi sulla corretta inquadrabilità dell’intervento in una piuttosto che in un’altra delle classi tipologiche di cui agli allegati, oppure vi siano dubbi sulla natura del vincolo paesaggistico che insiste sull’immobile, oppure, ancora, vi siano dubbi sul se le caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture dell’intervento progettato corrispondano o meno a quelle esistenti.

È ragionevole ritenere che tale verifica possa e debba essere inclusa (come attestazione) nel titolo (o nell’adempimento) edilizio eventualmente richiesto dal testo unico n. 380 del 2001 per il medesimo intervento. Nel caso in cui l’intervento, libero paesaggisticamente, sia assoggettato a tiolo edilizio (c.i.l.a., s.c.i.a. o permesso di costruire) è logico ritenere che il tecnico incaricato, nell’asseverare la conformità edilizia dell’intervento, potrà agevolmente attestare che l’intervento rientra nella sua propria tipologia di attività paesaggisticamente libera (in una delle voci dell’allegato “A”), ricorrendone i presupposti e le condizioni stabiliti dal regolamento. In tal senso converge anche la conformazione della scheda tipo per la s.c.i.a. contenuta nell’allegato 2 all’accordo sancito nella Conferenza unificata del 4 maggio 2017, introdotta in attuazione dell’articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (in base al quale le amministrazioni statali “adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell’articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare”), che contiene un apposito riquadro relativo al profilo paesaggistico, già predisposto per l’annotazione del tecnico in ordine al fatto che l’intervento ricada o non ricada in una delle tipologie del d.P.R. n. 31 del 2017. Diversamente, nel caso in cui l’intervento costituisca come attività edilizia libera e non richieda alcuna attestazione, la verifica costituirà una presupposizione implicita nell’inizio dei lavori. Nulla vieta, naturalmente, che il privato possa interpellare preventivamente l’amministrazione, sia comunale che ministeriale, al fine di acquisire certezza sul corretto modo di procedere. Nei casi più complessi o particolarmente dubbi, il privato ben potrà (per prudenza) inoltrare la domanda di autorizzazione semplificata, confidando nell’accertamento, da parte dell’amministrazione, della sussistenza delle condizioni per la non necessità dell’autorizzazione e per la qualificazione dell’intervento in una delle voci dell’allegato A (si rammenta che il comma 1 dell’art. 11 impone all’amministrazione procedente, in via del tutto preliminare, come primo imprescindibile adempimento, quello di collocare la domanda in uno dei “tre cesti” - teorici e definitori - disponibili, quello degli interventi liberi, quello degli interventi semplificati o quello degli interventi “maggiori” sottoposti al regime ordinario di cui all’art. 146 del Codice, con obbligo di coerente e conseguente comunicazione dell’esito di tale preliminare verifica: 1. *L’amministrazione procedente, ricevuta l’istanza, verifica preliminarmente se l’intervento non rientri nelle fattispecie escluse dall’autorizzazione paesaggistica di cui all’Allegato ‘A’, ovvero all’articolo 149 del Codice, oppure se sia assoggettato al regime autorizzatorio ordinario, di cui all’articolo 146 del Codice. In tali casi comunica ai soggetti di cui ai commi 1 e 2 dell’articolo 9, ovvero al richiedente, ove non trovi applicazione il comma 2, che l’intervento non è soggetto ad autorizzazione o necessita di autorizzazione ordinaria*). Secondo canoni di buona amministrazione e di leale cooperazione tra cittadini e amministrazione, secondo buona fede e correttezza, sarà peraltro ammissibile una sorta di “azione interrogatoria” del cittadino, volta a sondare la valutazione dell’amministrazione e ad acquisire anticipatamente un suo giudizio su tale punto, oggettivamente più complesso, per l’applicabilità dell’allegato A.

Del resto, la condizione del rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture preesistenti, e dei caratteri tipici del contesto locale sembra facilmente accertabile da un tecnico del settore, che operi nel territorio, risolvendosi non già in complesse valutazioni giuridiche, bensì in apprezzamenti puramente tecnici, peraltro oggettivamente semplici, quali, per l’appunto, la coerenza dell’intervento con le caratteristiche architettoniche e costruttive proprie dell’edificio preesistente. Tale apprezzamento potrà e dovrà essere effettuato dal tecnico facendo riferimento alla pianificazione paesaggistica (se e nella misura in cui essa abbia introdotto previsioni e prescrizioni di scala di dettaglio tali da poter costituire un utile parametro ai fini di tale raffronto), alle regole d’uso eventualmente introdotte in sede di “vestizione” del vincolo, alla pianificazione urbanistica (piani generali ed esecutivi di dettaglio), al regolamento edilizio, ad eventuali altri strumenti specifici e settoriali (quali i piani del colore), se esistenti e disponibili; ma anche con riferimento alla letteratura tecnica disponibile e alla prassi comune e condivisa di quel territorio (ricerche e banche di dati concernenti la storia urbanistico-edilizia locale, lo sviluppo delle tipologie architettoniche locali, l’uso dei diversi materiali, *etc*.). In ultimo, resta comunque il riferimento alle migliori pratiche e scienze e conoscenze tecniche disponibili (ed economicamente accessibili) del momento.

In ogni caso (in presenza o in assenza di asseverazione del tecnico) sarà onere dell’amministrazione (regionale o comunale delegata, o soprintendentizia) accertare e dimostrare adeguatamente l’insussistenza delle condizioni suddette. Tale accertamento dovrà essere particolarmente attento e rigoroso e dovrà rispondere, per essere legittimo, ai fondamentali canoni di proporzionalità e di ragionevolezza. Nel caso di errore del privato nel condurre le valutazioni *ex ante* sull’inquadrabilità dell’intervento soccorre peraltro la previsione dell’art. 17 del regolamento, in base alla quale la rimozione dell’opera o dell’intervento deve costituire l’*extrema ratio*, avendo l’amministrazione il preciso dovere funzionale di fornire indicazioni e prescrizioni utili ai fini della conservazione dell’opera o dell’intervento, ma in modo da renderlo compatibile paesaggisticamente.

Non può peraltro non evidenziarsi come la tecnica normativa adoperata dal regolamento del 2017, lungi dall’essere un *novum* nel panorama degli atti fonte del nostro ordinamento giuridico, si incanala in un solco già ampiamente arato e percorso da numerosi atti produttivi di norme, in special modo in un settore del diritto, qual è quello del patrimonio culturale e del paesaggio, caratterizzato da forti elementi, nella gestione amministrativa, di discrezionalità tecnica. L’intera legislazione dei beni culturali e del paesaggio è infatti connotata dal frequente ricorrere di concetti giuridici indeterminati, che rimandano alla sede applicativa (dell’amministrazione in primo luogo, del giudice in seconda battuta) il completamento della descrizione e della definizione del fatto (cui il precetto normativo riconnette le pertinenti valutazioni ed effetti giuridici, di permesso, di divieto, *etc*.), attraverso l’impiego di standard di giudizio desunti da scienze e tecniche metagiuridiche. Basti pensare a locuzioni quali il “*notevole interesse pubblico*” che presiede alla dichiarazione di cui all’art. 134 e 136 del codice del 2004, per i beni paesaggistici, o all’*interesse particolarmente importante* di cui all’art. 10 stesso codice, per i beni storici, artistici, archeologici, etno-antropologici, archivistici e librari; si pensi al giudizio di compatibilità paesaggistica che la legge (art. 146) rimette all’amministrazione competente in sede di autorizzazione di un intervento, che si risolve, secondo l’art. 146, comma 2, nel valutare se le trasformazioni che si intende introdurre *rechino* (o meno) *pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione*; si pensi alla previsione contenuta nell’art. 9, punto 4, del regolamento di cui al r.d. n. 1357 del 1940 (tuttora in vigore giusta l’articolo 158 del Codice), in base alla quale *nota essenziale d’un complesso di cose immobili costituenti un caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale è la spontanea concordanza e fusione fra l’espressione della natura e quella del lavoro umano*. Termini come *rispetto delle caratteristiche morfotipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti* (A.2, A.13), (interventi) *non comportanti* *significative modifiche degli assetti planimetrici e vegetazionali* (A.12), *etc*., non sono dunque nuovi in questo campo; essi, anzi, in qualche modo, fanno parte (hanno sempre fatto parte) del bagaglio tecnico-professionale proprio delle scienze e delle tecniche cui la norma di tutela normalmente rinvia (architettura, pianificazione paesaggistica, storia dell’arte, tecniche costruttive, *etc*.) e di cui la disciplina si sostanzia e si nutre: tutte le norme di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio recano un rinvio implicito (dinamico) alle migliore tecniche e scienze e conoscenze umane del settore (delle scienze e delle tecniche “presupposte” dalla regola giuridica). Le locuzioni suddette, ricorrenti nel decreto del 2017, non fanno altro, dunque, che attingere al normale *background* implicito sotteso alla materia stessa della tutela e della valorizzazione del paesaggio e dei beni paesaggistici.

Un discorso solo in parte analogo vale riguardo alla sussistenza e alla natura del vincolo paesaggistico gravante l’area interessata dall’intervento: la difficoltà nella individuazione di tale regime può ritenersi sussistente in generale per tutti i casi in cui, a fronte di iniziative di trasformazione del territorio, si ponga la questione se sia o meno necessaria la richiesta di autorizzazione paesaggistica, non costituendo, pertanto, questo eventuale problema, una peculiarità del nuovo regime di liberalizzazione o di semplificazione introdotto dal regolamento del 2017.

Alla soluzione di tale problema soccorrono peraltro le banche dati disponibili, quali, ad esempio, la banca dati “vincoli in rete”, al sito del Ministero (http://vincoliinrete.beniculturali.it/VincoliInRete/vir/vincolo/ricercavincolo).

Può peraltro senz’altro ammettersi la richiesta di un’apposita attestazione, da parte del singolo proprietario, possessore o detentore del bene, alla soprintendenza territorialmente competente e/o al Comune, circa il peculiare regime vincolistico vigente nell’area.

**5. La lettura “integrata” delle tabelle A e B.**

Nella logica di questa semplificazione, graduata sulla entità dell’intervento, dove per “entità dell’intervento” si intende un giudizio di tipo quali-quantitativo sull’intervento e/o sulla sua potenzialità di incidere negativamente sui valori paesaggistici tutelati, può accadere – e spesso accade – che talune tipologie di interventi, pur inquadrabili da un punto di visto tecnico e funzionale in un unico tipo (pre-giuridico ed economico-sociale), risultino disciplinati in modo diversificato in ragione della loro dimensione e dunque siano collocati in due (o in tutte e tre le) “caselle” di qualificazione giuridica, riguardo all’assoggettabilità alla previa autorizzazione paesaggistica, previste, a scalare, dall’art. 146 del Codice (autorizzazione ordinaria), dall’allegato B del d.P.R. n. 31 del 2017 (autorizzazione semplificata) e dall’allegato A del medesimo decreto (interventi “liberi”).

Per una più immediata comprensione di questo aspetto della nuova disciplina, è utile partire da alcuni esempi: la voce B.24, che assoggetta a previa autorizzazione paesaggistica semplificata la posa in opera di serbatoi e cisterne parzialmente o completamente interrati, ove comportanti la modifica permanente della morfologia del terreno o degli assetti vegetazionali, deve essere letta in combinato disposto con la corrispondente voce A.15 dell’allegato A, che esclude l’autorizzazione paesaggistica per la realizzazione e manutenzione di interventi nel sottosuolo che non comportino la modifica permanente della morfologia del terreno e che non incidano sugli assetti vegetazionali (la posa in opera di serbatoi e cisterne completamente interrati, se comporta la modifica permanente della morfologia del terreno o degli assetti vegetazionali, sarà assoggetta ad autorizzazione semplificata - voce B.24; se, invece, non comporta la modifica permanente della morfologia del terreno o degli assetti vegetazionali, allora non richiederà alcuna autorizzazione paesaggistica, neppure semplificata – voce A.15); le due voci, dunque, si completano e si integrano a vicenda; alla stessa stregua la voce B.25 integra e completa la corrispondente previsione contenuta nella voce A.16 dell’allegato A (l’una assoggetta a previa autorizzazione paesaggistica semplificata le medesime occupazioni temporanee di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione per manifestazioni, spettacoli, eventi, o per esposizioni e vendita di merci, per un periodo superiore a 120 giorni e fino a 180 giorni; l’altra considera libere le medesime installazioni se di durata non superiore a 120 giorni nell’anno solare); così anche la voce A.17 dell’allegato A (che considera libere dall’autorizzazione paesaggistica le installazioni esterne poste a corredo di determinate attività commerciali, se costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo), che è completata e integrata “a specchio” dalla voce B.26 (che assoggetta al regime autorizzatorio semplificato le suddette installazioni, se, invece, tali da configurare spazi chiusi o comunque se realizzate con strutture non facilmente amovibili). In alcuni casi, inoltre, tale corrispondenza integrativa reciproca risulta esplicitata nello stesso testo della declaratoria della voce: ad esempio, per il caso della voce B.14: *Interventi di cui alla voce A.12 dell’Allegato ‘A’, da eseguirsi nelle aree di pertinenza degli edifici, ove si tratti di beni vincolati ai sensi dell’art. 136, comma 1, lett. b) del Codice*, che ha utilmente richiamato direttamente la corrispondente voce dell’allegato A.

Ne deriva la necessità che, per una corretta e compiuta cognizione del regime giuridico di tutela paesaggistica che le diverse tipologie di interventi comportano, l’interprete debba procedere a una lettura “integrata” delle due tabelle allegate al nuovo regolamento di semplificazione del 2017 (anche avendo riguardo all’art. 146 del Codice): molte tipologie di opere e interventi, infatti, figurano in entrambi gli elenchi, in quello A (liberalizzazione) allorquando assumano una dimensione “minima”, in quello B (semplificazione) allorquando assumano una dimensione “lieve” (e, in alcuni esempi, nel regime autorizzatorio ordinario allorquando assumano una dimensione maggiore). L’entità “minima” dell’intervento (che implica la liberalizzazione) è determinata non solo dalla dimensione fisica, spaziale, dell’intervento o dell’opera, ma anche dalla sua qualità, poiché, come si è già evidenziato più volte, l’iscrizione nella tabella A e non in quella B spesso è determinata dalla corrispondenza dell’intervento alle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti. Molte tipologie di opere e interventi, inoltre, figurano ora nella tabella A (quando riguardano aree *ex lege* “Galasso” o bellezze panoramiche), ora nella tabella B (quando riguardino aree o immobili sottoposti a vincolo provvedimentale del tipo delle lettere *a*), *b*) e *c*) dell’art. 136 del Codice: ad es., l’apertura di una finestra, con le stesse caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche e dei materiali e delle finiture, è “libera” se eseguita su un immobile ricadente in un’area sottoposta a vincolo *ex lege* Galasso - attuale art. 142 del Codice - o su un immobile ricadente in un’area sottoposta a vincolo di bellezza panoramica - lettera *d*) dell’art. 136 del Codice -; resta invece sottoposta a previa autorizzazione paesaggistica semplificata se realizzata su un immobile ricadente in un centro o in nucleo storico sottoposto a vincolo di bellezza d’insieme come complesso di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, ai sensi della lettera *c*) dell’art. 136 del Codice o esso stesso direttamente vincolato come “bellezza individua”, in quanto villa o giardino storico).

**6. Ulteriori semplificazioni.**

Un’altra linea logica che innerva l’intero impianto del regolamento del 2017 consiste nel rapporto diretto tra regolazione tecnica di dettaglio e semplificazione: quanto più la discrezionalità tecnica dell’amministrazione, nella valutazione di compatibilità paesaggistica dell’intervento, è “asciugata” a monte da una fitta e penetrante disciplina tecnica di adeguato dettaglio che ne predetermini le condizioni di esercizio (trasformandola in un accertamento - più o meno vincolato - di conformità), tanto maggiore potrà essere la semplificazione che si consente “a valle” e lo spostamento dei controlli alla fase successiva alla autocertificazione del privato e alla realizzazione dell’intervento. In quest’ottica il regolamento “apre” ad ulteriori semplificazioni facendo leva su quelli che sono i principali tre strumenti giuridici a disposizione a diritto vigente per predefinire “a monte” le regole tecniche di corretta gestione degli immobili in modo paesaggisticamente compatibile: i piani paesaggistici obbedienti alle nuove regole stabilite dal Codice; la così detta “vestizione” dei vincoli (ossia la riforma integrativa con atto di secondo grado di tali provvedimenti al fine di riempirli di contenuti regolativi degli usi compatibili, contenuti oggi in larga parte assenti nei vincoli esistenti); gli accordi interistituzionali con gli enti territoriali, in specie per quelle tipologie di interventi che presentano un fitto intreccio con le competenze regolatorie (ad es., annonarie e in tema di occupazione di suolo pubblico) o pianificatorie dei Comuni (superamento di barriere architettoniche, opere di urbanizzazione primaria previste in piani attuativi già valutati ai fini paesaggistici, verande e strutture in genere poste all’esterno, *dehors*, a servizio di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero; manufatti amovibili o di facile rimozione, consistenti in opere a servizio della balneazione, quali, ad esempio, chioschi, servizi igienici e cabine, cartelli e altri mezzi pubblicitari non temporanei di cui all’art. 153, comma 1, del Codice, di dimensioni inferiori a 18 mq., *etc*.).

In tal senso l’art. 4 del regolamento prevede che una serie di interventi, ora sottoposti a regime semplificato, siano “liberalizzati” qualora nel provvedimento di vincolo, ovvero nel piano paesaggistico, siano contenute le specifiche prescrizioni d’uso intese ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico (si tratta degli interventi di apertura delle finestre, di installazione di impianti tecnologici esterni a servizio di singoli edifici o di microgeneratori eolici con altezza non superiore a ml 1,50, di manutenzione, sostituzione o adeguamento di cancelli, recinzioni, muri di cinta, *etc*., che oggi sono ancora sottoposti al procedimento autorizzatorio semplificato nel caso in cui riguardino aree o immobili vincolati ai sensi dell’articolo 136, comma 1, del Codice, lettere *a*), *b*) e *c*), che passerebbero, in futuro, anch’essi al regime libero, e degli interventi e le opere di cui alle voci B.6, B.13, B.26 e B.36 - superamento di barriere architettoniche, opere di urbanizzazione primaria previste in piani attuativi già valutati ai fini paesaggistici, verande e *dehors* funzionali ad attività economiche *etc*., posa in opera di cartelli e altri mezzi pubblicitari).

Al fine di assicurare un’adeguata certezza del diritto sul regime di semplificazione da applicare, la norma prevede che tali misure “premiali” (che “promuovono” taluni interventi dall’elenco dei “semplificati” a quelli dei “liberi” in presenza dei suindicati presupposti) divengano operative solo a partire dalla data di pubblicazione sul sito ufficiale del Ministero e della Regione dell’apposito avviso dell’avvenuto avveramento della suddetta condizione di esonero.

Ancorché la norma in esame non preveda espressamente forme di concertazione e di condivisione formale tra Regione, Comune delegato (o altra autorità delegata alla funzione di tutela paesaggistica) e soprintendenza riguardo alla sussistenza dei presupposti di semplificazione ulteriore previsti dall’art. 4, appare opportuno, se non necessario che tali forme di leale cooperazione e di concertazione, per ragioni di certezza del diritto e per prevenire ed evitare possibili divergenze interpretative e applicative, siano formalizzate in appositi atti tra le amministrazioni che condividono le competenze di tutela.

Il comma 3 dell’art. 4 riguarda poi la terza tipologia, già qui evocata, di casi di semplificazione o di liberalizzazione, quella legata alla stipula di appositi accordi tra il Ministero e le autonomie territoriali. Tale possibilità è espressamente contemplata dalla legge del 2014 e riguarda essenzialmente interventi che intercettano competenze programmatorie e pianificatorie proprie degli enti locali (commercio su aree pubbliche, cartellonistica, pubblicità, opere di urbanizzazione, *etc*.).

La centralità del ruolo degli accordi interistituzionali per una proficua applicazione della semplificazione è sottolineata dalla speciale disciplina – ancorché piuttosto macchinosa – introdotta dal nuovo regolamento all’art. 6., che disciplina, per l’appunto, il *Procedimento e* [i] *contenuti precettivi per la stipula degli accordi di collaborazione*. Tale articolo prevede un ulteriore decreto ministeriale, di natura non regolamentare, dai contenuti solo ordinatori e procedurali circa lo svolgimento delle attività amministrative di concertazione, da adottarsi entro il termine (non perentorio, ma solo acceleratorio, come è regola in questi casi) di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, previa intesa in sede di conferenza unificata, che dovrebbe definire le regole tecniche e di indirizzo di carattere generale relative alla struttura e ai contenuti precettivi degli accordi di collaborazione tra il Ministero, le singole regioni e gli enti locali di cui all’articolo 12 del decreto-legge n. 83 del 2014, e successive modificazioni. Sulla base di tale atto di indirizzo generale, non ancora emanato, dovrebbero dunque essere stipulati gli accordi tra Ministero, Regione ed enti locali, con la partecipazione dell’ANCI regionale (ma tali accordi potrebbero ben essere stipulati direttamente tra Ministero e singolo Comune o associazione di Comuni, con la partecipazione dalla regione interessata e dall’ANCI regionale), con l’ulteriore aggravio procedurale della necessaria acquisizione, su ciascuno di tali accordi, del parere obbligatorio dell’Osservatorio nazionale del paesaggio, che ne deve verificare la conformità al Codice e al regolamento di semplificazione, nonché alla cornice generale stabilita dal decreto ministeriale che definisce le regole tecniche e di indirizzo di carattere generale (su ciascun accordo il Ministro può altresì richiedere il parere del Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici). Un *iter* a dir poco complesso, che evidenzia una scarsa fiducia in questo strumento e il timore che esso possa condurre ad eccessi di liberalizzazione in alcuni territori, generando nel tempo una diversificazione irragionevole della disciplina sul territorio nazionale. Lo strumento potrebbe viceversa essere apprezzato, dal lato di chi crede nel federalismo differenziato e nell’esigenza che le diverse realtà territoriali del Paese possano godere di trattamenti giuridici opportunamente differenziati a seconda del grado di sviluppo e di attenzione e sensibilità ai temi della tutela e della valorizzazione del paesaggio. Comunque, si tratta, allo stato, di uno strumento non applicabile.

Occorre peraltro chiarire che questo complicato istituto di nuovo conio introdotto nel regolamento del 2017 non preclude in alcun modo la generale possibilità per il Ministero e ciascun singolo Comune (con o senza la partecipazione regionale e con o senza l’assistenza dell’ANCI territoriale) di stipulare accordi di collaborazione ai sensi dell’art. 15 della legge n. 241 del 1990, nei quali utilmente concordare modalità procedurali condivise per la gestione delle pratiche e definire anche criteri e standard valutativi comuni per le decisioni di compatibilità paesaggistica degli interventi (derivando tali criteri e standard comuni dal piano paesaggistico, dal regolamento edilizio, dalle regole tecniche vigenti, da eventuali nuove prescrizioni introdotte in sede di “vestizione” del vincolo o di affinamento dei regolamenti edilizi e dei piani del colore e del decoro urbano). Naturalmente questi accordi, di diritto “comune”, non potranno conseguire quegli effetti speciali di ulteriore semplificazione, sopra illustrati, che si riconnettono esclusivamente agli accordi “speciali” contemplati dall’art. 6 del regolamento del 2017.

**7. La nuova procedura semplificata.**

Come già anticipato, la semplificazione, che riguarda i 42 tipi di interventi e opere elencati nell’allegato B, non presenta novità di grande rilievo rispetto alla disciplina del precedente regolamento del 2010 (dimezzamento del termine del procedimento e forte semplificazione degli oneri di comunicazione e di documentazione a carico del privato richiedente). Non mancano, tuttavia, alcune novità che meritano di essere evidenziate.

È da segnalare in primo luogo che la nuova disciplina del 2017 ha esteso la procedura semplificata (art. 7) alle istanze di rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche, anche “ordinarie”, ossia rilasciate ai sensi dell’articolo 146 del Codice, scadute da non più di un anno e relative ad interventi in tutto o in parte non eseguiti, a condizione che il progetto risulti conforme a quanto in precedenza autorizzato e alle specifiche prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute.

A seguito delle modifiche intervenute nel 2013-2014 (art. 39, comma 1, lett. *b*), n. 1), d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 98; art. 3-*quater*, comma 1, d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112; art. 12, comma 1, lett. *a*), d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2014, n. 106), il termine per il completamento dell’intervento è definito in 5 anni, più un ulteriore anno nel caso in cui l’opera sia stata iniziata nel quinquennio, ma non ultimata. Tale limite temporale non vale per le opere pubbliche, per le quali è sufficiente l’avvio (serio ed effettivo) dell’opera entro il quinquennio, senza un limite temporale di completamento (art. 46, comma 2, d.P.R. n. 327 del 2001).

La disposizione in esame riguarda in realtà non già la proroga del suddetto termine, che deve naturalmente essere richiesta prima della scadenza, ma il caso in cui, scaduti i termini sopra indicati senza che sia stata chiesta (né ottenuta) la proroga, si ponga l’esigenza di rinnovare l’autorizzazione paesaggistica (ossia di chiederne una nuova). In tal caso si consente una procedura semplificata per il rinnovo, ma a condizione che il termine sia scaduto da non più di un anno.

Un’ulteriore novità del d.P.R. n. 31 del 2017, sul versante della semplificazione procedurale, è costituito dall’aggiunta, tra gli allegati, di un modello semplificato di istanza di autorizzazione paesaggistica relativa agli interventi di lieve entità, contenuto nell’allegato «C» - da compilarsi anche in modalità telematica (secondo le vigenti disposizioni in materia di amministrazione digitale) -, nonché di un modello, contenuto nel nuovo allegato «D», di relazione paesaggistica semplificata, che deve essere redatta da un tecnico abilitato.

Nell’art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017 è contenuta una disciplina analitica della procedura semplificata. Tale disciplina riguarda il caso – non infrequente - in cui non operi la conferenza di servizi “semplificata”, prevista dal nuovo art. 14-*bis* inserito nella l. n. 241 del 1990 dal d.lgs. n. 175 del 2016, attuativo della l. n. 124 del 2015. È da notare che il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata consente il ricorso alla conferenza semplificata suddetta non in ogni caso, ma solo nel caso in cui vi siano coinvolte almeno tre diverse amministrazioni, ossia quando, oltre all’autorizzazione paesaggistica e al titolo edilizio (comunale), debbano essere acquisiti almeno uno o più altri atti di assenso comunque denominati. Nel caso in cui il rapporto sia circoscritto al Comune procedente e alla soprintendenza, chiamata a dare il parere vincolante, non si fa ricorso alla conferenza telematica in modalità asincrona, che costituirebbe, in una siffatta ipotesi, solo una indesiderata complicazione.

Le disposizioni in esame cercano di conciliare l’esigenza di semplificazione con la oggettiva complessità della compartecipazione decisionale “a doppia chiave” (con una codecisione Stato – ente territoriale) che contraddistingue la procedura autorizzatoria paesaggistica.

Più nel dettaglio, la nuova disciplina, una volta ribadito il termine di 60 giorni per la conclusione del procedimento, già previsto nel d.P.R. n. 139 del 2010, ha eliminato la verifica preliminare di conformità urbanistico-edilizia dell’intervento prevista dal previgente regolamento (art. 4, comma 2, d.P.R. del 2010), nonché la domanda di riesame al soprintendente avverso il provvedimento di rigetto dell’autorizzazione paesaggistica da parte della Regione o dell’amministrazione delegata (art. 4, comma 5, del regolamento del 2010). Un ulteriore snellimento è consistito nella riduzione da 25 a 20 giorni del termine per l’espressione del parere del soprintendente.

In estrema sintesi, il nuovo procedimento semplificato si svolge nel seguente modo: presentazione dell’istanza all’autorità procedente, che verifica preliminarmente la tipologia nella quale si colloca l’intervento (libero, semplificato o sottoposto ad autorizzazione ordinaria); indizione della conferenza di servizi ai sensi del decreto legislativo attuativo dell’art. 2, l. n. 124 del 2015 nel caso in cui l’intervento rientri tra quelli sottoposti ad autorizzazione semplificata e siano necessari i pareri di più amministrazioni, con dimezzamento dei termini ivi previsti; avvio del procedimento ordinario, nel caso in cui non “scatti” la conferenza di servizi telematica perché non occorrono atti di assenso ulteriori alla “paesaggistica” e alla “edilizia”; eventuale richiesta dell’amministrazione procedente, un’unica volta ed entro dieci giorni dal ricevimento dell’istanza, di integrazione documentale e di chiarimenti; invio di quanto richiesto da parte dell’interessato entro dieci giorni (con sospensione interinale del procedimento in tale fase); dichiarazione di improcedibilità dell’istanza se quanto richiesto non perviene nei termini assegnati; una volta pervenuta l’ulteriore documentazione richiesta, in caso di esito positivo, trasmissione alla soprintendenza, da parte dell’amministrazione procedente, entro venti giorni dalla ricezione, dell’istanza, della relativa documentazione e di una motivata proposta di accoglimento; nel caso in cui la valutazione del soprintendente sia anch’essa positiva, espressione, entro venti giorni dal ricevimento della proposta, del parere vincolante all’amministrazione procedente, per l’adozione del provvedimento nei dieci giorni successivi; nel caso, invece, di parere negativo del soprintendente sulla proposta favorevole dell’amministrazione procedente, il soprintendente dovrà dare comunicazione al richiedente, entro dieci giorni dal ricevimento della proposta, dei motivi che ostano all’accoglimento, con indicazione propositiva delle modifiche indispensabili per la valutazione positiva del progetto, e assegnazione del termine di quindici giorni (che sospende il procedimento) entro il quale l’interessato deve presentare il progetto adeguato; decorso il termine assegnato, il soprintendente, ove non ritenga di dover modificare la propria valutazione negativa sull’intervento, adotterà, nei successivi venti giorni, il provvedimento negativo, con specifica motivazione e contestuale comunicazione all’autorità procedente.

Sono da segnalare, all’interno di questo *iter* procedurale, alcuni profili di novità e di particolare interesse. In primo luogo occorre evidenziare il richiamo del principio del diniego propositivo, presente ai commi 6 e 7 dell’art. 11 in esame, pur con la giusta precisazione che non resta esclusa la così detta “opzione zero”, nel caso in cui l’intervento dovesse risultare incompatibile con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento ovvero in contrasto con le prescrizioni d’uso eventualmente presenti. In secondo luogo merita una particolare considerazione il comma 8 dell’art. 11, che prevede che il parere del soprintendente diviene solo obbligatorio e non più vincolante quando l’area interessata dall’intervento di lieve entità sia assoggettata a specifiche prescrizioni d’uso nel piano paesaggistico e nel provvedimento di imposizione di vincolo. Tale previsione, in linea con quanto già previsto dal d.P.R. n. 139 del 2010 (art. 4, comma 10), amplia le ipotesi applicative della semplificazione prevista a regime dal comma 5 dell’art. 146 del Codice, poiché consente la dequotazione del parere del soprintendente (da vincolante a solo obbligatorio) a prescindere dalla positiva verifica da parte del Ministero, su richiesta della regione interessata, dell’avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici alle prescrizioni d’uso dei beni paesaggistici tutelati. Va quindi segnalato il comma 9 dell’art. 11, che esplicita, ciò che era peraltro già discendente direttamente dalla legge n. 124 del 2015, l’applicabilità del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni in caso di inutile decorso del termine per la pronuncia del parere del soprintendente. Questa esplicitazione, invero inutile, è stata chiesta dalla Conferenza unificata; si tratta di un richiamo solo confermativa dell’operatività dell’istituto, discendente direttamente dal dettato di rango primario della legge n. 124 del 2015, come peraltro già evidenziato dalla Ministero di settore con la circolare del 20 luglio 2016 (reperibile al sito www.beniculturali.it - Sezione Normativa e Pareri – circolari).

Occorre inoltre segnalare alcuni elementi di criticità emersi dalle prime applicazioni di questa nuova disciplina. Non risulta adeguatamente esplicitata la facoltà della soprintendenza (più volte affermata dalla giurisprudenza: Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 2011, n. 6032) di richiedere a sua volta integrazioni documentali. È apparso decisamente iugulatorio il termine di soli dieci giorni, per il Comune e per il soprintendente, per la comunicazione degli eventuali motivi ostativi all’accoglimento della domanda, considerato anche che la prevalente giurisprudenza, impedendo motivi di diniego ulteriori rispetto a quelli “preannunciati”, di fatto costringe l’amministrazione a decidere l’affare in modo conclusivo già nella fase della comunicazione dei motivi ostativi. D’altra parte la eccessiva ristrettezza dei termini interni del procedimento è frutto della struttura codecisoria del procedimento di autorizzazione paesaggistica in sé considerato (per quanto, deve osservarsi, i termini interni al procedimento di regola non sono perentori, benché perentorio sia comunque il termine finale di conclusione del procedimento). Irragionevole e in distonia con il sistema risulta poi la previsione, nell’art. 11, commi 6 e 7, della sospensione – e non interruzione - del termine per effetto della comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento della domanda.

Una importante – ma criticata – novità del regolamento del 2017 è contenuta nell’art. 16, che ha tentato un minimo *coordinamento con la tutela dei beni culturali*, come recita la sua rubrica. La previsione si limita in sostanza a raccomandare – non potendo avere valore modificativo delle norme primarie contenute nel Codice – un auspicabile coordinamento, in specie negli uffici territoriali ministeriali, tra il vaglio di compatibilità paesaggistica dell’intervento e quello di sua compatibilità storico-artistica e architettonica, nel caso (non infrequente) in cui il medesimo immobile sia sottoposto al duplice vincolo, paesaggistico (parte III del Codice, già l. n. 1497 del 1939) e storico-artistico e architettonico, o archeologico (parte II del Codice, già legge n. 1089 del 1939). Fermi restando, dunque, i modi e i tempi del procedimento autorizzatorio previsto dalla parte II del Codice di settore (artt. 21 ss.), la norma – al fine di evitare pronunce discordanti e scoordinate della stessa amministrazione competente, ancorché a diverso titolo, in ordine al medesimo intervento - stabilisce che, ove l’interessato presenti un’unica istanza relativa ad entrambi i titoli abilitativi, la soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio (oggi unificata in applicazione della nuova riforma organizzativa del Ministero, introdotta con il d.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171 e con il successivo d.m. 23 gennaio 2016, recante *Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell’articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 11 marzo 2016, n. 59) si pronuncia con un unico atto a contenuto ed efficacia plurimi, recante sia le valutazioni relative alla tutela paesaggistica, sia le determinazioni relative alla tutela storica e artistica di cui agli articoli 21 e 22 del Codice medesimo.

Merita infine si essere segnalata la riformulazione – contenuta nell’art. 13, d.P.R. del 2017 – del raccordo con la legislazione regionale e delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano si è uniformata alla sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2012, n. 207, che, respingendo il ricorso della Provincia autonoma di Trento avverso il precedente d.P.R. n.139 del 2010, aveva ammesso che il regolamento potesse stabilire regole minime di semplificazione procedurale, atteso “*che tutti i destinatari delle leggi della Repubblica hanno il diritto di fruire, in condizioni di parità sull’intero territorio nazionale, di una procedura uniforme nell’esame di loro istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo*”, giudicando corretta l’autoqualificazione compiuta dal legislatore statale della disciplina in esame (nel d.P.R. n. 139 del 2010) come riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (punti 4.2. e 4.3. della motivazione in diritto della citata sentenza della Corte cost. n. 207 del 2012).

Riguardo al regime sanzionatorio, non essendovi delega nella norma primaria, il regolamento del 2017 non ha potuto introdurre novità di grande rilievo, meritevoli di essere segnalate, se non, nei commi 1 e 2 dell’art. 17, due interessanti puntualizzazioni: in primo luogo, una preferenza legale per la sola sanzione pecuniaria con la prescrizione di misure che rendano l’intervento compatibile con i valori paesaggistici (con disfavore per la rimessione in pristino, da considerarsi solo come *extrema ratio*, quando la compatibilizzazione si dovesse rivelare impossibile); in secondo luogo, nel comma 2, una parziale deroga al comma 1, con norma transitoria speciale, per gli interventi e le opere ricadenti nell’allegato A eseguiti prima dell’entrata in vigore del nuovo regolamento, per i quali viene esclusa la rimessione in pristino (con esclusione anche della sanzione penale in forza del generale principio del *favor rei*, perché la norma successiva è più favorevole, mentre resta applicabile la sola sanzione amministrativa pecuniaria).

Sotto il profilo penale, in una visione necessariamente ed opportunamente integrata e sinergica dell’ordinamento giuridico, pur nella diversità dei suoi campi di materia, occorre inoltre considerare come la riforma paesaggistica del 2017 si leghi in qualche modo e si coordini bene con le recenti riforme introdotte nell’ordinamento penale e dirette a introdurre casi di non punibilità per la particolare tenuità dell’offesa (d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28).

Deve peraltro escludersi che l’art. 17 del regolamento abbia introdotto una deroga ai limiti imposti dall’art. 167 all’ammissibilità della domanda di sanatoria paesaggistica (insussistenza di volumi o superfici utili maggiori rispetto a quelli consentiti). La nuova norma regolamentare, sotto questo profilo, non deroga a quella del Codice.

Un profilo di imperfetta formulazione della norma, che suscita dubbi interpretativi, si rinviene nel comma 2 dell’art. 17, dove non è perspicua la specificazione finale del comma (“*non soggette ad altro titolo abilitativo all’infuori dell’autorizzazione paesaggistica*”). La lettera della disposizione, infatti, sembra comportare che la norma transitoria (non rimovibilità/demolibilità degli interventi e delle opere anteriormente realizzati, ma poi “liberalizzati” dal d.P.R. n. 31 del 2017) possa trovare applicazione nei soli casi di attività edilizia libera, e non anche nei casi di interventi liberi sotto il profilo paesaggistico, ma sottoposti a c.i.l.a. o s.c.i.a. sul versante edilizio. In realtà l’unica interpretazione coerente con il sistema è quella ampliativa, e ciò sia perché non avrebbe nessuna utilità pratica escludere il beneficio (peraltro scaturente direttamente dai principi del diritto sanzionatorio di prevalenza della norma successiva scriminante) ai soli casi di attività edilizia libera, ma soprattutto perché il decreto n. 31 del 2017 non incide (né potrebbe, dato l’ambito della delega, incidere) sulla materia edilizia.

In sede di trattazione del regime sanzionatorio delle violazioni al regolamento di semplificazione, è utile richiamare alcuni principi essenziali in materia di repressione degli abusi edilizi e paesaggistici, di recente affinati dalla giurisprudenza. La rilevazione, in sede di vigilanza e di controllo del territorio, di violazioni e abusi nell’applicazione delle liberalizzazioni introdotte dal regolamento in esame (ad esempio, per l’avvenuta realizzazione in regime di libertà di interventi e opere ricadenti, sì, in astratto, in una delle tipologie di cui all’allegato A, ma in mancanza o in violazione delle condizioni e dei presupposti e dei limiti ivi stabiliti, o in aree e su immobili sottoposti a vincoli escludenti la liberalizzazione), consente (anzi, impone), pur con i limiti e le precisazioni sopra esaminate, l’irrogazioni di sanzioni anche al di là dei limiti temporali (termine ragionevole non superiore a diciotto mesi) stabiliti per l’autotutela dall’art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 (come modificato dalla legge n. 124 del 2015), e ciò per la dirimente ragione che, in tali casi, trattandosi di attività libera, non essendo intervenuto prima alcun atto autorizzativo, non si ha a che fare con l’esercizio di poteri di autotutela (annullamento d’ufficio), ma con poteri repressivi e sanzionatori di veri e propri abusi paesaggistici (come è noto, connotati dalla permanenza degli effetti e, quindi, dall’imprescrittibilità dell’azione repressiva dell’amministrazione: cfr. Cons. St. sez. VI, 8 aprile 2016, n. 1395; da ultimo id., ord., 24 marzo 2017, n. 1337 e ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 9).

**8. Cenni alle tipologie di interventi liberi (allegato A) e alle tipologie di interventi semplificati (allegato B).**

L’allegato A elenca 31 tipologie dei interventi sottratti all’autorizzazione paesaggistica (sempre, come detto, al ricorrere dei presupposti e alle condizioni in ciascuna voce di volta in volta precisati). Le 42 voci dell’allegato B assoggettano al procedimento semplificato, in linea di massima, gli interventi che erano già ricompresi nell’allegato 1 al d.P.R. n. 139 del 2010 e che non sono stati liberalizzati dal nuovo regolamento (quali, ad esempio, gli ampliamenti fino a un massimo di 100 mc, con la differenza che, nel nuovo regolamento, la semplificazione è stata estesa anche agli ampliamenti posti in essere in aree o su immobili sottoposti a vincoli di bellezza individua o di complesso di immobili o nelle zone territoriali omogenee “A” di cui all’art. 2, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444), oppure gli interventi liberalizzati (inclusi nell’allegato A), ma ove siano realizzati in assenza delle condizioni ivi previste o all’interno di beni paesaggistici sottoposti ai predetti vincoli provvedimentali più rigorosi.

Riguardo agli interventi e le opere liberalizzati, in alcuni casi si tratta di specificazioni dell’ambito applicativo dell’art. 149 del Codice, in altri casi si tratta di tipologie che ampliano quell’ambito applicativo, in ragione della forza delegificante del regolamento (adottato ai sensi del comma 2 dell’art. 17, l. n. 400 del 1988 e autorizzato dalla legge – art. 12, comma 2, d.l. n. 83 del 2014, come modificato dall’art. 25, comma 2, d.l. n. 133 del 2014 - ad aggiungere ulteriori casi di esclusione dell’autorizzazione paesaggistica, oltre quelli già inscritti nel perimetro del predetto art. 149 del Codice). In alcuni casi si tratta di interventi di lieve entità già inclusi nella semplificazione di cui all’allegato 1 al previgente d.P.R. n. 139 del 2010, in altri casi si tratta di casistiche del tutto nuove. Nella maggioranza dei casi si tratta di interventi che costituiscono attività edilizia libera, in altri casi di interventi per i quali si richiede sul versante edilizio la c.i.l. o la s.c.i.a.

Non è possibile in questa sede compiere una disamina analitica delle singole voci. Ci si limiterà a segnalare alcune tipologie meritevoli di particolare menzione (per una trattazione sistematica cfr. CARPENTIERI, Autorizzazione *paesaggistica semplifica. Guida commentata al d.P.R. n. 31/2017 e relative tabelle*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2017).

Dopo le opere interne (A1), gli interventi sui prospetti e sulle coperture degli edifici (A2) e quelli di consolidamento statico degli edifici, ivi compresi gli interventi che si rendano necessari per il miglioramento o l’adeguamento ai fini antisismici (A3), l’elenco di cui all’Allegato “A” prevede, alla voce A.4, gli interventi indispensabili per l’eliminazione di barriere architettoniche, quali la realizzazione di rampe esterne per il superamento di dislivelli non superiori a 60 cm, l’installazione di apparecchi servoscala esterni, nonché la realizzazione, negli spazi pertinenziali interni non visibili dallo spazio pubblico, di ascensori esterni o di altri manufatti consimili. La voce merita di essere segnalata per la sua novità: essa, in particolare, esonera dall’autorizzazione paesaggistica interventi anche di non irrilevante impatto visivo, ma per il soddisfacimento di fondamentali e primari diritti delle persone disabili. La voce A.4 si complementa e completa con la voce B.6 dell’allegato B, che comprende interventi analoghi, ma di dimensioni maggiori (rampe per il superamento di dislivelli superiori a 60 cm., o comunque altri interventi diversi da quelli “liberi”)

Un tipico esempio delle distinzioni e dei limiti – per modalità realizzative degli interventi e per tipo di vincolo gravante sulle aree o sugli immobili interessati – è rappresentato dalla voce A.5, che sottrae all’autorizzazione paesaggistica preventiva l’installazione di impianti tecnologici esterni a servizio di singoli edifici, purché non soggette ad alcun titolo abilitativo edilizio, quali condizionatori e impianti di climatizzazione dotati di unità esterna, caldaie, parabole, antenne, purché effettuate su prospetti secondari, o in spazi pertinenziali interni, o in posizioni comunque non visibili dallo spazio pubblico, o purché si tratti di impianti integrati nella configurazione esterna degli edifici, e a condizione che tali installazioni non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, articolo 136, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*) limitatamente, per quest’ultima categoria, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l’edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici. Anche in questo caso è da notare come la voce A.5 si completa con la voce B.7 dell’allegato B, che riserva la procedura semplificata agli impianti tecnologici esterni di tipologia diversa da quelli indicati al n. 5 dell’allegato A e a quelli che interessino i beni sottoposti ai vincoli provvedimentali quali bellezze individue o complessi di immobili, ivi inclusi i nuclei e i centri storici, limitatamente ai complessi edilizi o a singoli edifici di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale).

La voce A.7 concerne i pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, se posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni, l’installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici, ai sensi dell’articolo 7-*bis* del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, non ricadenti fra quelli di cui all’articolo 136, comma 1, lettere *b*) e *c*), del Codice. Gli stessi impianti, se visibili dall’esterno, restano sottoposti ad autorizzazione paesaggistica semplificata (voce B.8).

La voce A.15 introduce un’apertura sul versante degli interventi nel sottosuolo, considerati comunque paesaggisticamente rilevanti dalla prevalente giurisprudenza (Cons. St., sez. VI, 24 febbraio **2017**, n. 889; id. 13 settembre 2012, n. 4875; 24 settembre 2012, n. 5066). La voce in esame li sottrae alla previa autorizzazione paesaggistica, ma a condizione che non comportino la modifica permanente della morfologia del terreno e che non incidano sugli assetti vegetazionali (volumi completamente interrati senza opere in soprasuolo, pozzi ed opere di presa e prelievo da falda senza manufatti emergenti in soprasuolo, impianti geotermici al servizio di singoli edifici, serbatoi, cisterne e manufatti consimili nel sottosuolo, tratti di canalizzazioni, tubazioni o cavi interrati per le reti di distribuzione locale di servizi di pubblico interesse o di fognatura senza realizzazione di nuovi manufatti emergenti in soprasuolo o dal piano di campagna; allaccio alle infrastrutture a rete).

La voce A.16, relativa ai casi di occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell’anno solare, ha purtroppo mantenuto e non risolto l’errore già insito nella previgente voce di cui al n. 38 dell’allegato 1 al d.P.R. n. 139 del 2010: il Giudice penale (Cass. pen., sez. III, 19 marzo 2015, n. 29080), aveva infatti “disapplicato” la vecchia disposizione del 2010 che, richiedendo l’autorizzazione semplificata solo per le installazioni temporanee per un periodo superiore a 120 giorni, implicitamente postulava la non necessità dell’autorizzazione paesaggistica per le installazioni di durata inferiore (analogamente il Giudice amministrativo: cfr. Tar Sardegna, sez. II, 20 aprile 2016, n. 362). L’opposizione della componente regionale nel Gruppo di lavoro ministeriale che ha curato la redazione del nuovo regolamento ha impedito la previsione, molto più ragionevole, di esonero dalla previa autorizzazione paesaggistica per le installazioni fino a 60 giorni, la sottoposizione ad autorizzazione semplificata per quelle da 60 fino a 120 giorni e l’applicazione dell’art. 146 del Codice per quelle di durata superiore. La corrispondente voce B.25 sottopone a procedura semplificata la stessa tipologia di interventi che comportino un’occupazione temporanea più lunga, per un periodo da centoventi e fino a centottanta giorni. Conseguentemente le occupazioni temporanee di durata superiore ai centottanta giorni restano sottoposte ad autorizzazione paesaggistica ordinaria. La distonia della previsione paesaggistica in esame è accentuata dal raffronto con la – più severa – disciplina edilizia, che prevede la mera comunicazione nel caso di occupazioni temporanee fino a novanta giorni (art. 6, comma 1, lett. *e*), d.P.R. n. 380 del 2001, ma impone invece la c.i.l.a. per le occupazioni di durata superiore ai novanta giorni (art. 6-*bis*, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001; si vedano anche i nn. 26 - occupazioni fino a novanta giorni - e 30 - oltre i novanta giorni - della Sezione II – *Edilizia* - dell’allegato al d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, recante *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell’articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*, pubblicato nella Gazzetta ufficiale 26 novembre 2016, n. 277, S.O.).

Una citazione merita anche la voce A.17, concernente le installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo. La voce è speculare al n. 26 dell’allegato B, che prevede la semplificazione delle procedure per le stesse strutture se dirette a realizzare ambienti chiusi, se non facilmente amovibili e tendenzialmente stabili. Giova chiarire che, ancorché la norma faccia riferimento esclusivo alle installazioni esterne *poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero*, ben possono considerarsi analogamente libere quelle ad uso puramente privato (ad es., per ombreggiare il giardino di casa nella stagione estiva o per allestire feste e ricevimenti privati). Né può impedire questa conclusione il fatto che la voce A.22 contempli espressamente la *installazione di tende parasole su terrazze, prospetti o in spazi pertinenziali ad uso privato*. Un’altra precisazione importante: la voce in esame – a parte quanto ora detto per le analoghe installazioni ad uso privato in aree private - riguarda esclusivamente installazioni esterne poste a corredo di attività economiche, e dunque non anche quelle installazioni che siano autonome e indipendenti e non si pongano come pertinenziali o accessorie rispetto a un’attività economica “principale”. L’installazione di chioschi su suolo pubblico (previa concessione di suolo pubblico, ovviamente) per un periodo superiore a 120 giorni, ove non sia a corredo di attività economiche principali (un bar, un ristorante, uno stabilimento balneare, un centro sportivo, *etc*.), rientra dunque nella voce B.26, ancorché si tratti di installazioni “leggere” (costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, *etc*.) e non “pesanti” (verande, *dehors*, *etc*., costituenti spazi chiusi funzionali ad attività economiche ).

Le voci A.19 e seguenti pongono la delicata questione del rapporto tra tutela paesaggistica e attività agro-silvo-pastorali, considerate libere paesaggisticamente dall’art. 149 del Codice, ivi incluso il taglio colturale, ma limitatamente ai boschi e foreste genericamente tutelati dalla legge “Galasso” (attuale art. 142 del Codice), non anche con riferimento ai boschi e foreste tutelati come tali da uno specifico vincolo provvedimentale. Il dibattito tra le esigenze di gestione del bosco – anche in funzione antincendio e a tutela dell’agricoltura tradizionale, stante la tendenza espansiva e invasiva delle nuove formazioni arboree, anche per effetto del mutamento climatico e della progressiva tropicalizzazione di molte aree del Paese – ha trovato di recente un punto di sintesi nel nuovo decreto legislativo approvato in esame definitivo dal governo alla fine del mese di marzo del 2018, recante disposizioni concernenti la revisione e l’armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in attuazione dell’art. 5 della legge n. 154 del 2016. La voce A.20 tocca in particolare il tema, molto sensibile, della viabilità forestale: se tali infrastrutture sono essenziali per una coltivazione economica del bosco, è però evidente che esse sono particolarmente invasive e pericolose per la efficacia della tutela del bene paesaggistico. La soluzione di mediazione trovata dal regolamento del 2017 consiste nel liberalizzare la realizzazione e l’adeguamento di nuove strade forestali (purché esse mantengano le caratteristiche tecniche loro proprie – fondo non asfaltato e carreggiata unica) a condizione che vi sia stato un assenso preventivo del soprintendente sul piano di gestione forestale.

Le voci A.25 e A.26 relative alla manutenzione di manufatti di difesa dei corsi d’acqua, nonché di manutenzione e ripristino funzionale dei sistemi di scolo e agli interventi di ingegneria naturalistica per la difesa del suolo che utilizzino piante autoctone e materiali inerti locali e biodegradabili sono particolarmente utili e attuali in tempi di notevole aumento dei fenomeni di dissesto idrogeologico.

Una menzione è poi della voce A.27, di nuova introduzione, concernente gli interventi di manutenzione o sostituzione dei manufatti amovibili esistenti nelle strutture ricettive all’aria aperta e già munite di autorizzazione paesaggistica, che tocca il tema, molto controverso, delle così dette “case mobili” da installare nelle aree destinate a campeggio (riguardo alle varie riformulazioni recenti della parte finale della lettera *e.5*) del comma 1 dell’art. 3, d.P.R. n. 380 del 2001, come da ultimo nuovamente modificato dall’art. 52, comma 2, della legge (così detta “*green economy*”) 28 dicembre 2015, n. 221.

Un cenno merita poi la voce A.28 (*Smontaggio e rimontaggio periodico di strutture stagionali munite di autorizzazione paesaggistica*), che riguarda gli stabilimenti balneari. Recentemente si è sviluppato un vivace contenzioso sul tema (soprattutto per le coste salentine in provincia di Lecce: Cons. St., sez. VI, 13 febbraio **2018**, n. 899.di riforma Tar Lecce, sez. I, n. 1086 del 2012; Cons. St., sez. VI, 6 marzo **2018**, n. 1431), alimentato (forse anche) da una certa confusione su alcuni concetti relativi all’autorizzazione paesaggistica. Premesso che la durata dell’efficacia dell’autorizzazione paesaggistica – 5 anni più uno per il completamento dei lavori – nulla ha a che vedere con la durata a tempo indeterminato del titolo legittimante il manufatto, una volta realizzato (del tutto analogamente a quanto avviene per l’edilizia), occorre distinguere le autorizzazioni paesaggistiche (semplificate o ordinarie) a tempo indeterminato da quelle stagionali: se il richiedente (titolare di uno stabilimento balneare) ha chiesto e ottenuto un’autorizzazione “comune”, senza scadenza, senza periodicità stagionale, allora potrà senz’altro non smontare lo stabilimento durante la stagione invernale (il titolo paesaggistico, in sé a tempo indeterminato, non potrà ovviamente andare oltre la durata della concessione demaniale, poiché la cessazione della concessione demaniale fa venir meno la stessa legittimazione dell’esercente lo stabilimento balneare); se, invece, il richiedente (titolare di uno stabilimento balneare) ha chiesto e ottenuto un’autorizzazione “stagionale”, allora dovrà ogni anno smontare e rimontare lo stabilimento, non potendo certo accampare in senso contrario la eccessiva onerosità di queste operazioni, l’allungarsi della bella stagione e la volontà di “destagionalizzare” la sua attività. Tali esigenze ben le potrà far valere chiedendo ritualmente una nuova autorizzazione paesaggistica, stavolta non stagionale, ma a tempo indeterminato (oppure, se si vuole, la “riforma” della “vecchia” autorizzazione stagionale in una autorizzazione non stagionale). Senza questo nuovo titolo, ovviamente, il mancato smontaggio costituisce illecito, anche penale, sanzionabile. Orbene, tanto chiarito, e venendo alla voce in esame, essa ha il merito di chiarire che, all’interno di un’autorizzazione paesaggistica stagionale, le operazioni periodiche di smontaggio e rimontaggio sono libere, non richiedono, esse, ogni anno una nuova autorizzazione, né altri adempimenti (fermo restando che il responsabile e dello stabilimento deve non alterare in alcun modo natura e consistenza dei manufatti). La voce A.28 deve essere letta in corrispondenza con la voce B.26 dell’allegato B (in particolare, per la tipologia, ivi prevista, della *installazione di manufatti amovibili o di facile rimozione, consistenti in opere di carattere non stagionale e a servizio della balneazione, quali, ad esempio, chioschi, servizi igienici e cabine; prima collocazione ed installazione dei predetti manufatti amovibili o di facile rimozione aventi carattere stagionale*). È appena il caso poi di ribadire che il primo allestimento dello stabilimento balneare, anche stagionale, richiede sempre l’autorizzazione paesaggistica, che sarà in regime semplificato nel caso di *collocazione ed installazione di manufatti amovibili o di facile rimozione, consistenti in opere di carattere stagionale a servizio della balneazione, quali, ad esempio, chioschi, servizi igienici e cabine*, come correlativamente previsto nella lettera B.26 dell’allegato B, mentre sarà in regime “ordinario”, *ex* art. 146, nel caso di stabilimenti balneari, stagionali o non, che presentino, invece, strutture non amovibili o di non facile rimozione.

Un ampio dibattito (e forti critiche) ha suscitato poi la (nuova) voce A.29, che sottrae all’autorizzazione paesaggistica gli interventi di fedele ricostruzione di edifici, manufatti e impianti tecnologici che, in conseguenza di calamità naturali o catastrofi, risultino in tutto o in parte crollati o demoliti, o siano oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, purché sia possibile accertarne la consistenza e configurazione legittimamente preesistente e a condizione che l’intervento sia realizzato entro dieci anni dall’evento e sia conforme all’edificio o manufatto originario quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico, configurazione degli esterni e finiture, fatte salve esclusivamente le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica e di sicurezza degli impianti tecnologici. È evidente l’intento di questa previsione di consentire una forte accelerazione e sburocratizzazione degli interventi di ricostruzione post-sisma purtroppo così attuali e frequenti in Italia. Sembrerebbe, quella ipotizzata dalla norma, una soluzione di buon senso: una volta definite le caratteristiche tecniche e tipologiche degli interventi e adottati i piani di recupero e ricostruzione delle aree terremotate, dovrebbe essere logico consentire al privato di procedere in autoresponsabilità e autocertificazione spostando il controllo di conformità a un momento successivo alla realizzazione dell’intervento (o durante l’esecuzione dei lavori). Si è tuttavia ritenuto da talune voci critiche che questa previsione avrebbe impedito alle soprintendenze di governare e guidare in modo efficace la ricostruzione secondo criteri coerenti con le esigenze di tutela, soprattutto dei borghi storici. Questo modello di semplificazione è stato peraltro richiamato nella legislazione speciale d’urgenza successiva al terremoto dell’Italia centrale dell’agosto-ottobre 2016. Il d.l. n. 189 del 2016, integrato con il d.l. n. 205 del 2016, convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229, ha infatti previsto (art. 11) che gli strumenti urbanistici attuativi possano assumere valore ed efficacia di piani paesaggistici stralcio per i centri e nuclei storici sottoposti a vincolo paesaggistico (*ex* art. 136, comma 1, lett. *c*), del Codice), se conformi alle previsioni e prescrizioni di cui agli artt. 135 e 143 del predetto Codice ed a condizione che su di essi abbia espresso il proprio assenso il rappresentante del Ministero, con la conseguenza che, “ valle”, la realizzazione dei singoli interventi edilizi possa avvenire mediante segnalazione certificata di inizia attività (s.c.i.a.), prodotta dall’interessato, con le semplificazioni previste dal d.P.R. n. 31 del 2017.

Una segnalazione merita infine la voce A.31, che chiarisce che sono “libere” e non richiedono un’autorizzazione paesaggistica in variante, le opere e gli interventi edilizi eseguiti in variante a progetti autorizzati ai fini paesaggistici che non eccedano il due per cento delle misure progettuali quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell’area di sedime. Questa voce non era contemplata, neppure per la procedura semplificata, dal previgente regolamento del 2010, e si riconnette da un lato alla prassi applicativa dell’art. 22, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001 (che richiede la s.c.i.a. per le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d’uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell’edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire), dall’altro lato individua nel due per cento la soglia limite desumendola dal così detto *bonus cubatura*, già previsto dall’art. 11, d.lgs. n. 108 del 2008, ora previsto dall’art. 14, comma 6, d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102 (*Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE*).

**Paolo Carpentieri**

**Consigliere di Stato**

Pubblicato il 9 ottobre 2018

1. Tratto da *Codice dell’edilizia*, a cura di Garofoli – Ferrari, Roma, IV Ed., 2018. [↑](#footnote-ref-1)