



di Comuni e Soprintendenze². Si propone, cioè, di stabilire una zona di liberalizzazione di una serie di piccoli interventi che vengono dichiarati innocui per il paesaggio, e rafforzare l'area degli interventi minori, considerati di lieve entità, per i quali si promuove la semplificazione e accelerazione delle procedure, in modo da permettere alle amministrazioni coinvolte di concentrare il controllo degli interventi e opere che siano realmente in grado di pregiudicarne il paesaggio, sui quali è necessario un controllo serio e approfondito.

Il Regolamento è composto dall'articolato (20 articoli), che detta la procedura e le disposizioni di dettaglio, e da quattro allegati:

- Allegato A, relativo all'elenco degli Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica (31 tipologie);
- Allegato B, relativo all'Elenco interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato (42 tipologie);
- Allegato C, che contiene il FACSIMILE dell'Istanza di autorizzazione paesaggistica con "procedimento semplificato";
- Allegato D, che contiene il FACSIMILE della Relazione paesaggistica semplificata.

Al fine di fornire alcune indicazioni sul decreto appena entrato in vigore (il 6 aprile 2017), che ne supportino la immediata applicazione, si ritiene di percorrerne le disposizioni, utilizzando a tal fine anche la relazione di accompagnamento al decreto stesso presentata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in sede di Conferenza Stato-Regioni, che chiarisce alcuni passaggi.

Si premette che in tutto il presente documento si farà diretto riferimento ai Comuni o Unioni di Comuni tutte le volte che il decreto nomina la "amministrazione procedente", data la disciplina regionale che affida il compito di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche esclusivamente alle Amministrazioni comunali.

² Dalla consultazione effettuata dal Dipartimento Funzione pubblica sulle "100 procedure più complicate da semplificare", svolta insieme a Regioni, ANCI e UPI, è stato evidenziato che tra le più complicate per ritardi e lungaggini risultano quelle di autorizzazione paesaggistica, spesso per piccoli interventi di lieve entità. La Relazione precisa che "la vigenza del presente regolamento **dovrebbe eliminare circa un terzo** del carico di lavoro degli uffici degli enti preposti alla gestione del vincolo paesaggistico (Regioni, Comuni, Soprintendenze statali) mentre per un ulteriore terzo di tale carico troverebbe applicazione il regime semplificato proprio degli interventi di lieve entità. È dunque evidente l'impatto strategico di tali previsioni regolamentari sia in termini di alleggerimento degli oneri burocratici a carico dei cittadini e delle imprese, sia in termini di migliore funzionalità degli uffici amministrativi preposti alla tutela."

Da una verifica effettuata sul database delle autorizzazioni paesaggistiche della nostra Regione, la percentuale di eliminazione delle procedure di rilascio raggiunge circa il 25%. La stima può essere fatta approssimativamente, stante le diverse e specifiche casistiche che sono previste dal regolamento e non sempre vengono messe in evidenza o sono messe in evidenza ad oggi nelle istanze di rilascio delle autorizzazioni che vengono presentate ai Comuni, non permettendo così un confronto tecnico preciso.



1. Ambito e tempi di applicazione del DPR n. 31 del 2017

Il decreto, entrato in vigore il 6 aprile 2017, è di immediata applicazione (art. 5) in tutte le sue parti, allegati compresi. In particolare, l'art. 13, comma 3, stabilisce che l'esonero per le categorie di opere e interventi di cui all'allegato A si applica immediatamente in tutto il territorio nazionale.

L'individuazione delle categorie di interventi "liberi" si articola in tre profili: la non percepibilità dell'intervento all'esterno, la incapacità dell'intervento di arrecare anche in astratto pregiudizio al bene paesaggistico tutelato e la facile amovibilità o la certa temporaneità del manufatto che si intende realizzare, tale da escludere che costituisca una trasformazione stabile e permanente del territorio. È vero che alcune tipologie di interventi dell'allegato A non sono direttamente riconducibili alla nozione di irrilevanza in quanto vengono percepiti all'esterno del bene, oppure possono in pratica arrecare pregiudizio al bene o ancora non sono temporanei, ma in questi casi la loro individuazione si è basata sulla necessità di bilanciare la tutela del paesaggio con altri valori costituzionali di pari grado, quali la salute dei cittadini, dell'ambiente e dell'ecosfera, della sicurezza, della tutela dei soggetti diversamente abili, che pertanto hanno determinato la scelta di interventi che perseguono obiettivi di riqualificazione edilizia, di contenimento energetico, di antisismicità, di superamento delle barriere architettoniche degli edifici.

È necessario fare qualche distinguo riguardo alla applicazione immediata. Infatti, in alcuni interventi dell'allegato A si dispone che, per accedere alla liberalizzazione, devono essere rispettate le condizioni di *"delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti"*. L'art. 5 stabilisce che i piani paesaggistici adeguati al Codice (ai sensi degli artt. 135 e 143 del Codice) possono dettare direttive o disposizioni per la specificazione delle corrette metodologie di realizzazione di tali interventi di cui all'Allegato A da parte degli strumenti urbanistici. È chiaro, in ogni caso, che l'immediata applicabilità della norma qui dichiarata prescinde dall'esistenza di tali specificazioni da parte degli strumenti urbanistici, e che pertanto ove il progetto rispetti le condizioni poste, l'intervento potrà essere liberalizzato fin dall'entrata in vigore del DPR n. 31.

Inoltre, l'art. 14 dispone la prevalenza dell'esclusione dall'autorizzazione dell'allegato A sulle eventuali previsioni contrastanti dei piani paesaggistici o degli strumenti di pianificazione ad essi adeguati. La precisazione serve a chiarire che i piani paesaggistici, per quanto riguarda l'elenco dell'allegato A, non possono imporre oneri procedurali maggiori rispetto ai livelli minimi di semplificazione stabiliti del regolamento, i quali devono essere applicati uniformemente su tutto il territorio nazionale. Lo stesso art. 14



stabilisce che sono fatte salve le prescrizioni dei vincoli paesaggistici o del piano paesaggistico (artt. 140, 141, 143 comma 1, lett. b), c) e d), del Codice): questi, quindi, possano stabilire divieti e limiti sostanziali alla realizzabilità di taluni interventi in determinate aree territoriali, ma non prevedere un aggravamento della procedura tout court di alcune categorie di interventi.

2. Piani paesaggistici e premialità previste

Delle eccezioni alle liberalizzazioni sono individuate per alcuni interventi di cui all'Allegato A, che quindi non vengono immediatamente liberalizzati qualora insistano su immobili oggetto di vincoli paesaggistici specifici (art. 136 del Codice, in particolare *"lett. a), b) e c) limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico architettonico o storico testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici"*: (si segnala che per brevità di esposizione, da qui in avanti questi immobili verranno denominati: "beni vincolati ai sensi dell'art. 136 del Codice come sopra specificati").

Il regolamento introduce il meccanismo delle premialità per le Regioni che si dotino di piani paesaggistici ovvero che dettino prescrizioni per i vincoli paesaggistici (la cosiddetta "vestizione" dei vincoli), sul presupposto che la definizione a monte di regole d'uso condivise, con adeguato livello di dettaglio, comporti la restrizione del campo di discrezionalità della valutazione di compatibilità paesaggistica e quindi la possibilità che gli interventi di cui si tratta possano essere a tutti gli effetti esclusi dalla autorizzazione.

Le categorie interessate da questa condizione mutevole sono: **A.2, A.5, A.7, A.13, e A.14** dell'Allegato A (art. 4). Si tratta di interventi che operano all'esterno del bene (prospetti, coperture, finestre; impianti tecnologici esterni; microgeneratori eolici; manutenzione e sostituzione dei cancelli; sostituzione e messa a dimora di alberi e arbusti), ai quali prestare particolare attenzione quando sono da realizzare sui beni di cui all'art. 136 del Codice come sopra specificati, in quanto meritevoli di particolare tutela.

Considerando che, in riferimento all'art. 136 comma 1, risulta relativamente più semplice individuare i casi di immobili e aree che rientrano nelle lett. a) e b), si pone il problema della distinzione all'interno del vincolo di insieme di cui alla lett. c), di quei particolari *"immobili di interesse storico architettonico o storico testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici"*, per differenziarne la disciplina così come richiesto dal decreto. La motivazione della norma sta nella considerazione che normalmente le cosiddette "bellezze di insieme", imponendo il vincolo paesaggistico ad ampi areali, ricomprendano nella perimetrazione edifici che



non hanno interesse storico, e verso i quali sarebbe immotivata una limitazione della disciplina escludente, mentre nel caso siano presenti edifici che al contrario posseggono tale valore storico-architettonico-testimoniale, devono essere tutelati finché non venga indicata la specifica disciplina d'uso che ne stabilisca le disposizioni di tutela.

La individuazione di tali edifici deve senza dubbio essere in primo luogo essere rimessa alla valutazione degli uffici tecnici comunali, sulla base della conoscenza del territorio e degli strumenti urbanistici che hanno il compito anche di individuare gli edifici che hanno tali caratteristiche storico-culturali-testimoniali presenti nel territorio comunale (v. L. R. n. 20 del 2000, all'art. A-9 dell'Allegato), e naturalmente anche alle Soprintendenze, sulla base della verifica degli edifici che abbiano le stesse caratteristiche e che sono stati dichiarati di notevole interesse culturale.

In ogni caso, l'eccezione di cui si tratta ha carattere temporale, nel senso che il decreto stabilisce che questi interventi verranno liberalizzati (mentre per ora sono soggetti ad autorizzazione semplificata anche se trattano interventi rientranti nell'allegato A) quando verranno definite e approvate, nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico, le specifiche prescrizioni d'uso dirette a assicurare la "conservazione e la tutela del bene paesaggistico" vincoli paesaggistici (art. 4, comma 1). Viene precisato che la liberalizzazione scatta dalla data di pubblicazione sul sito ufficiale del Ministero o della Regione dell'avvenuto avveramento della condizione di esonero (art. 4, comma 2).

3. Ambito di applicazione del procedimento semplificato

La procedura semplificata disposta dal decreto, si applica alle tipologie di opere e interventi elencati nell'allegato B al decreto n. 31.

Viene però stabilito che tale procedura debba essere applicata anche alle istanze di rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche già rilasciate ai sensi dell'art. 146 del Codice (in procedura ordinaria, quindi) che siano scadute da non più di un anno e che siano relative a interventi non eseguiti in tutto e in parte, naturalmente a condizione che la richiesta proponga un progetto conforme al progetto precedentemente autorizzato e alle prescrizioni d'uso eventualmente sopravvenute, perché in caso contrario dovrà essere richiesta l'applicazione della procedura ordinaria. In tali casi non sarà necessario rinnovare anche la documentazione da allegare all'istanza, se appunto non sono richieste variazioni progettuali si fa riferimento a quanto già presentato in sede di prima autorizzazione. Si ribadisce che l'autorizzazione rinnovata ha scadenza quinquennale e che i lavori dovranno essere conclusi entro e non oltre l'anno successivo dal rilascio, così come dispone il comma 4 dell'art. 146 del Codice (art. 7).

4. Accordi di collaborazione (art. 4, comma 3)

In applicazione della specifica legge di delega, il DPR n. 31 del 2017 disciplina uno strumento pattizio molto importante per la disciplina di tutela del paesaggio. Si tratta di accordi di collaborazione tra Ministero, Regioni e enti locali, ai sensi dell'art. 15 della L. 241 del 1990 che possono essere stipulati per semplificare e liberalizzare alcune tipologie di intervento che coinvolgono competenze programmatiche e di pianificazione proprie delle autonomie locali (commercio nelle aree pubbliche, strutture esterne al servizio di esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande come dehors, tendoni, tavolini ecc, strutture smontabili per la balneazione, cartellonistica pubblicitaria, ecc.).

Il decreto individua così alcune categorie, elencate nell'allegato B, che potranno essere oggetto di tali accordi che possono comportare, se condiviso dalle Amministrazioni coinvolte, l'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica semplificata per il territorio di competenza. Gli interventi di cui si tratta sono alle voci **B.6, B.13, B.26 e B.36** dell'allegato B.

Si tratta di una ulteriore, futura, categoria di casi di semplificazione o di liberalizzazione basati su una condivisione tra le Parti, che in realtà non è del tutto nuova per la disciplina di tutela del paesaggio, tant'è che il decreto espressamente fa salvi gli accordi di collaborazione già esistenti, ma che qui viene espressamente collegata a determinate tipologie di interventi e opere.

La disciplina di tali accordi di collaborazione è rinviata a un successivo provvedimento con valenza di linee guida di coordinamento, che tratterà della struttura e dei contenuti precettivi di tali accordi, e che dovrà essere emanato entro 180 giorni dal decreto n. 31. Si prevede anche che su tali accordi venga acquisito il parere obbligatorio dell'Osservatorio Nazionale del paesaggio, che avrà il compito di verificare la loro conformità al Codice, al decreto e alle future linee guida. Inoltre, è previsto che il Ministro potrà, ove ritenga, richiedere il parere anche del Consiglio Superiore dei Beni culturali e paesaggistici, organo consultivo del MiBACT a carattere tecnico-scientifico, che ha ad oggi il compito di esprimere pareri in materia su richiesta degli organi deputati, al quale partecipano anche rappresentanti nominati dalla Conferenza unificata.

5. Documentazione semplificata

Per quanto riguarda la documentazione, l'art. 8 rinvia agli allegati C e D, disponendo che alla procedura semplificata non si applica il DPCM 12 dicembre 2005, che continua a trovare applicazione per la procedura ordinaria. Il primo allegato (allegato C) è riferito



allo schema di istanza di rilascio di autorizzazione semplificata, cui andrà allegata la Relazione paesaggistica semplificata di cui allo schema (allegato D), che richiede di fornire le necessarie informazioni per la realizzazione dell'intervento (contenuti precettivi della disciplina di tutela vigente nell'area, lo stato attuale dell'area interessata, la conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso, la compatibilità del progetto ai valori paesaggistici, le eventuali misure di inserimento paesaggistico). Qualora gli interventi siano realizzati sugli immobili vincolati ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b), e c) limitatamente agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici (di cui si è detto più sopra), la relazione paesaggistica deve ulteriormente essere arricchita di riferimenti che attestino la particolare attenzione che il progetto deve dedicare al contesto, mediante l'indicazione dei riferimenti storico-culturali ed estetico-percettivi dell'area interessata e il contesto paesaggistico in cui si insedia l'intervento stesso (art. 8, comma 4).

6. Procedimento semplificato

Il procedimento di rilascio di autorizzazione semplificata disposto dal nuovo decreto subisce modifiche rispetto alla procedura di cui al previgente DPR n. 139 del 2010, e questo a seguito delle analisi svolte sulla efficienza e efficacia del previgente procedimento semplificato che ne hanno segnalato alcune difficoltà applicative, e sulla base dei necessari aggiornamenti derivanti dalle modifiche intervenute nel frattempo nella disciplina edilizia.

Nel nuovo procedimento vengono eliminate alcune fasi del previgente procedimento semplificato che hanno causato difficoltà applicative:

- viene eliminata la preliminare verifica di conformità urbanistico-edilizia, che fermava l'iter in caso di verifica negativa: i problemi sono sorti soprattutto nelle Regioni dove l'autorizzazione e il titolo abilitativo sono emessi da enti diversi;
- viene eliminata la possibilità per il privato di porre istanza di riesame dell'autorizzazione negata dal Comune direttamente alla Soprintendenza.

Vengono rafforzati i meccanismi che mirano alla conservazione e salvezza il procedimento in tutte le sue fasi, nel senso che è sempre richiesto alle amministrazioni competenti di esprimere le proprie valutazioni sul progetto presentato e di indicare, nel caso di valutazione negativa, le modifiche indispensabili per la valutazione positiva del progetto, assegnando in questi casi un tempo ragionevole all'interessato, durante il quale il termine del procedimento viene sospeso.



In primo luogo, si segnala che il termine per la conclusione del procedimento viene stabilito in 60 giorni dal ricevimento della domanda da parte del Comune o dell'Unione di Comuni. Il termine è dichiarato tassativo, quindi dal suo decorso opera il silenzio-inadempimento dell'amministrazione, che come tale è sanzionabile come ritardo e come responsabilità dei funzionari (art. 10).

L'istanza di rilascio di autorizzazione semplificata in base all'art. 9 del decreto si presenta con tre diverse modalità:

- allo Sportello Unico Edilizio (SUE) di cui all'art. 5 del DPR n. 380 del 2001, nei Comuni nei quali è già operante;
- allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) nei casi di interventi che rientrano nei casi di applicazione del DPR n. 160 del 2010, quindi relativi alle attività produttive;
- nei casi, residuali, di interventi che non si riferiscono né all'una né all'altra categoria, ovvero qualora il Comune non abbia ancora attivato il SUE, o ancora nelle Regioni nella quali il rilascio delle autorizzazioni non è stato delegato esclusivamente ai Comuni, l'istanza va presentata all'amministrazione precedente.

Andando a esaminare l'art. 11, si riscontrano queste fasi che caratterizzano il nuovo procedimento:

- l'istanza viene presentata al Comune o Unione di Comuni, nelle forme indicate all'art. 9, che dovrà verificare che l'intervento non rientri: nell'allegato A dello stesso decreto; oppure nei casi di cui all'art. 149 del Codice (interventi non soggetti ad autorizzazione); o ancora non si tratti di intervento soggetto a procedura ordinaria (art. 146 del Codice). In caso di esito positivo, comunica all'interessato che non è possibile procedere con l'istanza di autorizzazione semplificata, e l'ufficio darà le indicazioni necessarie;
- nel caso in cui si tratti di intervento previsto dall'allegato B, l'amministrazione comunale verifica la conformità del progetto alle prescrizioni d'uso disposte dal vincolo o dal piano paesaggistico, anche se soltanto adottato, e la compatibilità con i valori paesaggistici del contesto di riferimento: in caso di esito negativo di questa verifica, il Comune o Unione di Comuni dovrà darne comunicazione all'interessato, indicando le motivazioni e le modifiche che potrebbero comportare l'accoglimento dell'istanza. Viene assegnato all'interessato un termine di 15 giorni durante i quali il procedimento viene sospeso, per la presentazione di osservazioni o per adeguare il progetto ai suggerimenti del Comune. Se alla presentazione delle osservazioni o del progetto modificato



persistano i motivi ostativi, entro 20 giorni il Comune rigetta, con motivazioni, l'istanza;

- verificato che l'intervento rientra nei casi di cui all'allegato B (procedura semplificata), se questo necessita, oltre all'autorizzazione paesaggistica e al titolo abilitativo, anche altri atti di assenso, dovrà essere indetta una conferenza di servizi da parte dell'ufficio comunale che ha ricevuto la pratica (SUE, SUAP o altra amministrazione nei casi sopra specificati). In questi casi si applica la procedura di cui agli artt. 14 e seguenti della L. 241 del 1990, i cui tempi sono dimezzati;
- se l'intervento necessita soltanto autorizzazione paesaggistica e titolo abilitativo, la procedura così continua:
 - qualora l'Amministrazione comunale verifichi che sia necessaria una integrazione documentale o la richiesta di chiarimenti, questi devono essere richiesti entro i primi 10 giorni dal ricevimento, in un'unica volta. In questo caso, vengono assegnati 10 giorni al richiedente, per l'invio di quanto richiesto in via telematica. Ciò comporta che il procedimento viene sospeso fino alla scadenza del termine assegnato, decorso inutilmente il quale l'istanza viene dichiarata improcedibile;
 - se invece non si ritiene necessaria l'integrazione documentale o di chiarimenti, o comunque dopo aver ricevuto l'ulteriore documentazione, l'Amministrazione comunale ha 20 giorni tassativi per inviare alla Soprintendenza competente, sempre per via telematica, la proposta motivata di accoglimento della domanda, inviando nel contempo tutta la documentazione presentata (domanda compresa). La valutazione del Comune comporta anche l'acquisizione del parere della Commissione comunale per la Qualità Architettonica e il Paesaggio (CQAP), così come richiesto dalla L. R. n. 15 del 2013, in quanto obbligatorio nella nostra regione. Non opera quindi la disposizione del comma 10³. Il Soprintendente ha 20 giorni di tempo dal ricevimento per valutare la proposta, e se anche da parte sua la proposta è assentibile, esprime il proprio parere (vincolante) per via telematica al Comune o Unione di Comuni che ha 10 giorni per adottare il provvedimento;
 - in caso di mancata espressione del parere del Soprintendente nei 20 giorni previsti, si forma il silenzio-assenso (art. 17bis della L. 241 del 1990), e in

³ Si segnala peraltro che la proposta di modifica della L. R. n. 15 del 2013, ora all'esame dell'Assemblea legislativa regionale, prevede che la CQAP esprima parere sull'autorizzazione paesaggistica ad esclusione dei procedimenti semplificati (v. testo Progetto di legge alla pagina <http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/ultimi-aggiornamenti/newde>)



quindi l'Amministrazione comunale deve provvedere ad adottare il provvedimento di rilascio entro i successivi 10 giorni (comma 9);

- se al contrario il parere del Soprintendente è negativo, questi deve comunicare per via telematica al richiedente, entro 10 giorni dal ricevimento della proposta comunale, i motivi ostativi, specificandoli dettagliatamente e indicando nel contempo le modifiche indispensabili che potrebbero rendere accoglibile la progetto, a meno che non risulti assolutamente incompatibile con i valori paesaggistici del contesto o con le prescrizioni d'uso. Anche in questo caso deve essere data idonea e adeguata motivazione, limitando al massimo la discrezionalità di valutazione. Il termine assegnato all'interessato non può superare i 15 giorni, durante i quali il procedimento viene sospeso. Trascorso il termine, se il parere del Soprintendente resta negativo, entro il termine di 20 giorni questi dovrà adottare il provvedimento di diniego, motivato, in particolare per giustificare la non accoglibilità delle osservazioni o la persistenza della incompatibilità del nuovo progetto presentato dall'interessato con la tutela dei beni vincolati. Del rigetto della proposta viene data immediata comunicazione al Comune interessato.

Come già previsto sia dal previgente DPR n. 139 del 2010, ma in generale anche per la procedura ordinaria di cui all'art. 146 del Codice, anche qui il parere del Soprintendente è vincolante fino alla approvazione delle specifiche prescrizioni d'uso da parte del piano paesaggistico o del provvedimento di vincolo o ancora negli atti integrativi del contenuto prescrittivo ai sensi dell'art. 141bis del Codice, successivamente il parere degrada a solo obbligatorio (art. 11, comma 8).

Dal punto di vista organizzativo degli Enti interessati all'esercizio della funzione autorizzatoria, vengono confermate le disposizioni già previste dal DPR n. 139 del 2010: si chiede cioè alle Soprintendenze di individuare specifici funzionari responsabili dei procedimenti e alle regioni di indirizzare iniziative organizzative delle Amministrazioni autorizzate al rilascio delle autorizzazioni, perché venga individuato il responsabile dei procedimenti paesaggistici. Nella nostra Regione tale disposizione organizzativa è già stata attuata nel 2008 con la DGR 1676, che ha stabilito, in attuazione dell'art. 146, comma 6, del Codice, l'individuazione dei responsabili del procedimento paesaggistico in tutti Comuni e Unioni di Comuni.

Quando l'intervento interessa un immobile soggetto anche a vincolo storico, artistico o archeologico ai sensi della Parte II del Codice, l'art. 16 pone una deroga rispetto ai tempi di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata, stabilendo che in tal caso restano fermi i tempi della procedura previsti dall'art. 21 del Codice, e che l'interessato presenterà un'unica istanza per richiedere tutte e due i pareri. Di conseguenza, la



Soprintendenza dovrà pronunciarsi con un unico atto a contenuto ed efficacia plurimi. Lo scopo è di evitare pronunce discordanti e scoordinate della stessa amministrazione per lo stesso intervento. Il fatto è che, considerato che il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è di competenza comunale e al contrario il rilascio del nulla osta sul bene culturale è di competenza della Soprintendenza, e che le diverse istanze normalmente vanno presentate ai rispettivi enti, la norma pare di difficile coordinamento. Inoltre, assecondare i tempi, molto più lunghi (120 giorni), del procedimento monumentale, sembra eccessivo; è anche vero che ottenere il parere paesaggistico in tempi più ridotti rispetto al nulla osta storico monumentale sarebbe comunque inutile ai fini della realizzazione dell'intervento. Si può solo immaginare, anche su basi di buon senso, che trattandosi di intervento sicuramente di lieve entità in quanto rientrante nell'allegato B del decreto n. 31 del 2017, l'istruttoria che si richiede ai in tema di valore culturale del bene sia semplice, e che i tempi di valutazione dell'intervento, anche se a due fini diversi e con approfondimenti diversi, potrebbero essere facilmente ridotti dall'amministrazione ministeriale competente.

7. Norme finali

Di alcune disposizioni finali si è già anticipato in altre parti di questa nota. Qui si dà conto di altre precisazioni applicative e chiarificatrici poste in questa parte finale del decreto.

In particolare, l'art 15, prevede che l'esclusione dall'autorizzazione degli interventi elencati nell'Allegato A non abbia effetto sulla eventuale disciplina amministrativa in base alla quale questi siano assoggettati ad altri e diversi titoli abilitativi dovuti a normative differenti, ugualmente necessarie per realizzare l'intervento (in particolare per quanto riguarda i titoli abilitativi edilizi, l'occupazione di suolo pubblico e l'esercizio di attività commerciali in area pubblica). La disposizione, che potrebbe sembrare pleonastica, ha l'obiettivo di chiarire definitivamente che l'autorizzazione paesaggistica è uno degli atti di assenso alla realizzazione di un intervento, anche se importante e preliminare rispetto agli altri, e che quindi non comporta anche l'esclusione di tali altri titoli richiesti in base alle normative di settore, in attuazione del principio delle tutele parallele degli interessi differenziati.

Inoltre, il comma 2 l'art. 17 prevede che non possa disporsi la rimessione in pristino di interventi o opere ricompresi nell'elenco di cui all'Allegato A già state realizzate all'entrata in vigore del decreto, qualora non siano soggette ad altro titolo abilitativo, oltre che l'autorizzazione paesaggistica. Questa disposizione nei fatti rende legittimi, ora per allora, tutti gli interventi e le opere già realizzate che si trovino in queste condizioni,



prendendo atto che se oggi fosse realizzato lo stesso intervento sarebbe escluso dall'autorizzazione.

L'articolato si chiude con la previsione della possibilità di modificare gli allegati A e B, con specificazioni e rettifiche agli elenchi, ovvero di apporre variazioni alla documentazione richiesta con l'allegato D, sulla base di esigenze tecniche e applicative, derivanti da esperienza attuativa del decreto stesso. La modifica sarà oggetto di un decreto ministeriale, previa intesa con la conferenza unificata (art. 18).

Infine, si provvede ad abrogare il DPR 139 del 2010 e a indicare le clausole finanziarie.

8. Allegati A e B: interventi "liberi" e "semplificati".

Per quanto riguarda i due elenchi, allegati A e B, si segnala che questi sono stati costruiti in maniera complementare, anche se presentano un numero di casi differente. Infatti, dalla lettura comparata si può rilevare che spesso le categorie presenti nell'allegato B sono simili ad alcune categorie dell'allegato A, che vengono assoggettati alla procedura semplificata perché presentano caratteristiche realizzative o di maggiore impatto sul paesaggio, e pertanto richiedono una valutazione, anche se in forma semplificata. L'allegato B, inoltre, elenca ulteriori categorie di interventi per i quali si ritiene che l'impatto di lieve entità giustifichi la procedura semplificata.

Pertanto, nell'elencare i casi, si tiene conto della correlazione, quando esista, tra i due elenchi, e si indica anche se vi è o meno novazione rispetto al previgente DPR n. 139 del 2010, considerando che molti interventi oggi "liberi", nel precedente regolamento erano "semplificati". Si parte per ripercorrere i casi dall'allegato A, rinviando, in ogni modo, alla lettura specifica di ogni voce per la loro perfetta comprensione:

A.1: opere interne ad edifici che non ne alterano l'aspetto esteriore, anche quando vi sia mutamento della destinazione d'uso, che peraltro non incide sulla esteriorità del bene. Il chiarimento è importante, perché tali casi di interventi interni, mai previsti esplicitamente da una norma, è una tipologia di intervento che nella prassi costante (anche dalla giurisprudenza) è sempre stato considerato non soggetto ad autorizzazione paesaggistica.

A.2: si tratta di diversi piccoli interventi che riguardano la fisiologia di un manufatto edilizio e la sua gestione in maniera corretta nel tempo. Rientrano nel campo della manutenzione ordinaria e straordinaria, che per poter essere effettivamente "liberi" devono rispettare le caratteristiche architettoniche e morfologiche del bene. Per esempio, interventi di efficientamento energetico, che non comportino realizzazione di elementi esterni alla sagoma, ovvero la realizzazione di aperture esterne o finestre a tetto sempre che non riguardino beni vincolati ai sensi dell'art. 136, del Codice come



sopra specificati. Come si è detto, si vuole mantenere un controllo paesaggistico su queste tipologie di beni considerati meritevoli di maggiore attenzione, ma in applicazione all'art. 4 del decreto, come sopra chiarito, qualora le aree vincolate siano disciplinate da prescrizioni d'uso specifiche, dettate dal piano o dall'atto di imposizione o di integrazione del vincolo, anche questi interventi vengono liberalizzati. Questa specificazione si ritiene applicabile tutte le volte che in questo testo si farà riferimento a questa tipologie di beni. Nell'allegato B si trovano, nella maniera complementare sopra indicata, alcuni di questi interventi, analoghi (apertura/modifica aperture e finestre, modifica facciate, interventi sulle coperture.) che però comportano espressamente l'alterazione dell'aspetto esteriore degli edifici, e quindi devono essere valutati e sottoposti alla procedura semplificata (**B.2, B.3, B.4**). Questa tipologia era già presente nell'Allegato al DPR n. 139 (Punti 4 e 5), anche se con limitazioni molto maggiori;

A.3: interventi di consolidamento statico degli edifici, anche ai fini del miglioramento e dell'adeguamento ai fini sismici, che non comportino innovazioni delle caratteristiche morfo-tipologiche, ai materiali, alla volumetria o altezza. La stessa tipologia di interventi quando prevede modifiche formali nelle coloriture o nelle finiture degli edifici, è presente tra gli interventi semplificati alla lettera **B.5**. Nel previgente DPR n. 139 al n. 6 dell'allegato era prevista una tipologia analoga, ma limitata agli interventi per l'adeguamento alle normative antisismiche e per il contenimento dei consumi energetici degli edifici;

A.4: interventi (indispensabili) per l'eliminazione delle barriere architettoniche, tra le quali sono specificamente individuate anche tipologie che indubbiamente alterano la sagoma dell'edificio (rampe esterne, servoscala esterni), sempre di piccole dimensioni e in spazi pertinenziali non visibili all'esterno. Pur con questa limitazione, la voce è importante perché risponde a quanto si è detto in merito alla ricerca, con il decreto, di un bilanciamento tra principi costituzionali di pari rango, in quanto qui si tratta di tutelare i diritti fondamentali delle persone, e in questo caso di persone diversamente abili, quindi particolarmente deboli. Analoghi interventi, di impatto maggiore per dimensioni e visibilità, sono ricomprese alla lettera **B.6**, e quindi assoggettati alla procedura semplificata. C'era già una previsione nel DPR n. 139, al punto 10 dell'Allegato, anche se molto più limitata;

A.5: interventi di installazione di impianti tecnologici esterni (condizionatori, impianti di climatizzazione, caldaie, parabole.) al servizio di singoli edifici e se non visibili dallo spazio pubblico, sempre che non interessino i beni di cui "all'art. 136, comma 1, lett. a), b) e c), limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico architettonico o storico testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici". La motivazione anche qui è la ricerca di un bilanciamento tra principi costituzionali di pari rango, in quanto si deve tra i diritti fondamentali delle



persone quello della salute, e allo stesso tempo si vuole salvaguardare una tipologia di beni meritevoli di tutela. Nell'allegato B, al punto **B.7**, è presente una tipologia analoga di interventi realizzati esternamente all'edificio o in maniera visibile, ovvero sugli edifici vincolati di cui sopra. Nel previgente DPR n. 139, ai nn. 22 e 23 si prevedevano medesimi interventi, ma in maniera limitata, nel senso che venivano esclusi dalla semplificazione tutti gli immobili soggetti a vincolo provvedimentoale;

A.6: interventi di installazione di pannelli solari (termici e fotovoltaici) su coperture piane non visibili dagli spazi pubblici esterni. Se si tratta invece di pannelli solari 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, che rientrano nella previsione dell'art. 7bis del D.Lgs. n. 28 del 2011, saranno esclusi solo se non interessano beni vincolati ai sensi dell'art. 136 del Codice come sopra specificati. Alla voce **B.8** dell'allegato B, gli impianti di cui si tratta sono sottoposti a procedura semplificata quando sono visibili dall'esterno ovvero quando interessano gli immobili vincolati come sopra descritti. Corrisponde al n. 28 del DPR n. 139, che si riferiva però a impianti di piccole dimensioni, e prevedeva alcune esclusioni in alcune zone urbanistiche;

A.7: nuova introduzione, è relativo alla installazione di singoli generatori eolici (micro-generatori eolici), non insistenti su immobili vincolati ai sensi dell'art. 136 del Codice come sopra specificati. La dimensione fissata come soglia di liberalizzazione è di manufatti con altezza complessiva non superiore a ml 1,50 e diametro non superiore a ml 1,00⁴. In caso di micro-generatori di dimensioni maggiori o insistenti sugli immobili vincolati ai sensi dell'art. 136 come sopra specificati, vengono sottoposti a procedura semplificata (**B.9** dell'Allegato B);

A.8: si tratta dell'adeguamento funzionale o sostituzione di cabine per impianti tecnologici a rete. Nel caso invece di installazione di tali cabine, gli interventi invece sono sottoposti a procedura semplificata (**B.10** dell'allegato B). Nel DPR 139 al punto 20 erano già previsti dal regolamento vigente, anche se più limitatamente;

A.9: di nuova introduzione, è relativo all'installazione di dispositivi di sicurezza anticaduta sulle coperture degli edifici;

A. 10: si tratta delle opere di manutenzione e adeguamento di spazi esterni relativi a manufatti esistenti (marciapiedi, banchine stradali, aiuole, arredo urbano.), purché eseguite nel rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche dei materiali e delle finiture preesistenti. Alle voci **B.11** e **B.12** dell'allegato B si dispone la procedura semplificata

⁴ La specificazione deriva dall'art. 11, comma 3, del D.lgs. n. 115 del 2008.



per gli interventi puntuali di adeguamento della viabilità esistente, tra cui troviamo anche alcuni degli interventi sopracitati, oltre a percorsi ciclabili, sistemazione rotatorie, riconfigurazione incroci stradali, e installazione di elementi di arredo urbano. Nel regolamento previgente tipologie simili erano previste ai punti 17 e 21;

A.11: di nuova istituzione, riguarda le opere di urbanizzazione primaria previste in piani attuativi già valutati ai fini paesaggistici, qualora siano disciplinate dagli accordi di collaborazione tra Ministero, Regione ed enti locali di cui all'art. 4 del decreto. Gli stessi interventi, sempre se previste nei piani attuativi già valutati a fini paesaggistici, quando non sono oggetto di accordo, ovvero se per essi non si prevede una specifica disciplina da parte del piano, sono sottoposti a procedura semplificata (**B.13** dell'allegato B);

A.12: è relativo agli interventi da eseguirsi su aree di pertinenza degli edifici non comportanti modifiche significative degli assetti planimetrici e vegetazionali (adeguamento di spazi pavimentati, realizzazione di camminamenti, sistemazioni a verde e opere simili non che incidano sulla morfologia del terreno, demolizione parziale o totale, senza ricostruzione, di volumi tecnici e manufatti accessori privi di valenza architettonica, storica o testimoniale, manufatti accessori di piccole serre ad uso domestico con superficie non superiore a 20 mq). Qualora le opere siano modificative della morfologia del terreno (autorimesse fuori terra, tettoie, porticati, chioschi..) o nei casi di demolizioni (non in aree di pertinenza) senza ricostruzione di manufatti non adibiti a usi accessori, ovvero nei casi di opere relative all'attività produttive (tettoie aperte di servizio a capannoni, entro il limite del 10% della superficie preesistente, o impianti tecnici esterni di edifici produttivi..) sono sottoposte a procedura semplificata (**B.14, B.15, B.16, B.17, B.18, B.19, B.20** dell'allegato B). Alcune di queste voci erano già previste dal regolamento previgente: punti 3, 7, 8, 9, 13 e 26, con alcune limitazioni;

A.13: riguarda gli interventi di manutenzione, sostituzione e adeguamenti cancelli, recinzioni e muri di cinta e contenimento, inclusi elementi antintrusione, nel rispetto delle caratteristiche formali e che non interessino beni vincolati ai sensi dell'art. 136 del Codice come sopra specificati. Se al contrario interessano tali tipologie di beni, gli interventi sono sottoposti a procedura semplificata (**B.21** dell'Allegato B). Alcune di queste voci erano già previste dal regolamento previgente: punti 11 e 12;

A. 14: è relativo agli interventi di sostituzione e messa a dimora di arbusti e alberi con esemplari della stessa specie e di specie simili tipiche dei luoghi, autorizzati dagli uffici competenti, purché non interessino beni vincolati ai sensi dell'art. 136 del Codice come sopra specificati. Il taglio degli alberi senza sostituzione è sottoposto a procedura semplificata (**B.22** dell'Allegato B). Nel DPR 139 del 2010 al n. 36 si prevedeva il taglio di



alberi in complessi di immobili di valore estetico e tradizionale e nelle bellezze panoramiche (art. 136, comma 1, lett. c) e d);

A.15: si tratta di interventi nel sottosuolo che non incidono sulla morfologia del terreno in maniera permanente, e comunque resta ferma la tutela dei beni archeologici e le prescrizioni delle aree di cui all'art. 142, comma 1, lett. m), del Codice. Si tratta di piccoli interventi di tipo locale e di allaccio di infrastrutture a rete, con esclusione di quelle opere maggiori. Al contrario, le opere accessorie in soprassuolo e interrato di maggiore entità, correlate a reti di distribuzione di servizi, sono sottoposte a procedura semplificata (**B.23** e **B.24** dell'allegato B). Nel DPR n. 139 del 2010 le voci interessate erano i punti 18, 27 e 25;

A.16: interessa gli interventi che comportano l'occupazione temporanea di suolo pubblico o privato con strutture mobili, chioschi e simili al di sotto dei 120 giorni. Qualora gli stessi interventi siano superiori a 120 giorni e fino a 180 giorni sono sottoposti a procedura semplificata (**B.25** dell'allegato B). Il DPR n. 139 del 2010 prevedeva al punto 38 questa voce, e viene confermata;

A.17: installazione di strutture esterne poste a corredo di attività economiche e turistico-ricettive facilmente amovibili che non comportino la realizzazione di un ambiente chiuso, ovvero eseguite nel rispetto di specifiche disposizioni con gli accordi di collaborazione (esercizi di somministrazione alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricreative, sportive, del tempo libero.). Nel caso si realizzino ambienti chiusi, si sottopone a procedura semplificata (**B.26** dell'allegato B). Nel DPR n. 139 del 2010 erano interventi previsti al punto 39, che riguardava solo strutture stagionali amovibili;

A.18: si liberalizzano la installazione di strutture deputate al monitoraggio ambientale o a prospezioni geognostiche (esclusa la ricerca di idrocarburi). Le opere in soprassuolo per uso domestico o per l'accesso ai fondi agricoli sono sottoposte a procedura semplificata (**B.27** e **B.28** dell'allegato B. Nel previgente regolamento erano previste ai punti 29 e 30;

A.19: dalla collaborazione del gruppo di lavoro con il Ministero Politiche agricole, sono stati individuati in dettaglio alcuni interventi che vengono fatti rientrare nella previsione dell'art. 149, comma 1, lett. b) (attività agro-silvo-pastorali), quando rispondono a caratteristiche quali l'amovibilità del manufatto, le ridotte dimensioni, l'uso di materiali e tecniche tradizionali. Rientrano in queste anche interventi di manutenzione della viabilità vicinale, poderale e forestale, quando non modificano la struttura e le pavimentazioni dei tracciati, e gli interventi di ripristino di attività agricole e pastorali nelle aree rurali invase da formazioni arbustive o arboree, previo accertamento del preesistente uso agricolo o pastorale da parte delle autorità competenti o del piano



paesaggistico. Qualora gli stessi interventi siano di maggiore impatto paesaggistico, per dimensioni, materiali o nei casi di ripristino agricolo eseguito in assenza di individuazione delle aree da parte del piano paesaggistico, gli interventi sono sottoposti a procedura semplificata (**B.28**, **B.29**, **B.30**, **B.31** e **B.32** dell'Allegato B). Nel DPR previgente ai punti 35 e 37 si prevedeva la procedura semplificata soltanto per i ricoveri in legno per attrezzi agricoli e per il ripristino di prati e coltivazioni agrarie per superfici limitate;

A.20: sempre con un confronto con il Ministero Politiche agricole, si specificano invece le attività selvicolturali che rientrano nell'ambito degli interventi di cui all'art. 149, comma 1, lettera c) del Codice. Si tratta di pratiche selvicolturali autorizzate in base alla normativa di settore, o interventi di contenimento della vegetazione spontanea indispensabili per la manutenzione delle infrastrutture pubbliche esistenti pertinenti al bosco (elettrodotti, viabilità pubblica, opere idrauliche); realizzazione o adeguamento della viabilità forestale al servizio di queste attività, che devono essere vietate al transito, con fondo non asfaltato e a carreggiata unica, e sempre che siano previsti da piani o strumenti di gestione forestale approvati dalla Regione, previo parere favorevole del Soprintendente. Le pratiche selvicolturali che non presentano queste caratteristiche, più impattanti per il paesaggio e che non sono previste dalla pianificazione o dagli strumenti di gestione forestale, vengono invece sottoposte a procedura semplificata (**B.33**, **B.34** e **B.35** dell'Allegato B). Nel DPR n. 139 del 2010 si prevedeva la riduzione della superficie boscata al punto 34, per superfici ridotte;

A.21: viene liberalizzata la realizzazione di opere all'interno di cimiteri non monumentali, che nel previgente regolamento soggetta a procedura semplificata al punto 14;

A.22: installazione di tende parasole ad uso privato su terrazzi e prospetti, che erano soggette a semplificazione nel DPR n. 139 del 2010, al punto 16;

A.23: riguardano installazione di insegne per l'attività commerciali nello spazio vetrina, sostituzione di insegne già legittimamente installate con altre di analoghe dimensioni, che non siano a messaggio o luminosità variabile. Fuori da questi casi, sono interventi sottoposti a procedura semplificata (**B.36** dell'allegato B). Nel previgente regolamento erano interventi "semplificati" previsti al punto 15, ma si escludevano gli immobili soggetti a vincolo di tipo provvedimento;

A.24: riguarda l'installazione o la modifica di impianti di reti di comunicazione elettroniche nei limiti dimensionali fissati dall'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 133 del 2014. Nel caso di impianti diversi per dimensione e localizzazione, si applica la



procedura semplificata (**B.38** dell'Allegato B). Così era previsto anche dal previgente DPR n. 139 del 2010 al punto 24;

A.25: riguarda la manutenzione dei corsi d'acqua, compresi interventi di vegetazione ripariale per garantire il deflusso delle acque, sempre che non comportino alterazioni permanenti alla "visione d'insieme" della morfologia del corso d'acqua, nonché di manutenzione e ripristino funzionale dei sistemi di scolo e smaltimento delle acque e delle opere idrauliche in alveo. Al contrario, gli interventi di modifica di manufatti di difesa dalle acque delle sponde per adeguamento funzionale, sono sottoposti a procedura semplificata (**B.39** dell'Allegato B). Il previgente regolamento al n. 33 prevedeva solo il taglio ripariale di vegetazione presente sulle sponde o sulle isole fluviali;

A.26: riguarda interventi di ingegneria naturalistica per la difesa del suolo che utilizzino piante autoctone e materiali inerti locali e biodegradabili. Per interventi diversi, finalizzati a regimare le acque, alla conservazione del suolo o alla difesa dei versanti da frane e slavine, è stabilita la procedura semplificata (**B.40** dell'Allegato B), già prevista al n. 32 del DPR n. 139 del 2010;

A. 27 e A.28: queste voci riguardano o interventi di manutenzione o sostituzione dei manufatti amovibili esistenti nelle strutture ricettive all'aria aperta e già munite di autorizzazione paesaggistica, eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfotipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti, nonché di smontaggio periodico di strutture stagionali anch'esse già autorizzate paesaggisticamente (con procedura ordinaria). La voce specifica quanto previsto dal punto 39 del previgente regolamento.

A.29: sono esclusi dall'autorizzazione gli interventi di fedele ricostruzione, conforme all'originale, di edifici e manufatti in tutto e in parte crollati in conseguenza di calamità naturali. Gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici e manufatti anche impianti tecnologici, che abbiano volumetria, sagoma e area di sedime corrispondente a quelli preesistenti, qualora non necessitati in conseguenza di calamità naturali, sono sottoposti a procedura semplificata, sempre che non interessino i beni tutelati di cui all'art. 136, comma 1, lett. a) e b) (**B.41** dell'Allegato B), nel qual caso sono sottoposti a procedura ordinaria. Nel DPR n. 139 del 2010 al punto 2 non si applicava la procedura semplificata anche nel caso anche dei beni vincolati ai sensi dell'art. 136. Comma 1, lett. c);

A.30: di nuova introduzione, vengano liberalizzate le demolizioni e rimessioni in pristino dello stato dei luoghi conseguenti a provvedimenti repressivi di abusi;



A.31: vengono liberalizzati le opere e gli interventi edilizi in variante a progetti già autorizzati, sempre che non eccedano il 2% rispetto al progetto quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell'area di sedime.

Nell'allegato B risultano alcune ulteriori categorie di interventi, che non trovano corrispondenza nell'elenco dell'allegato A, e che sono soggette a procedura semplificata, e sono i seguenti:

B.1: semplifica le procedure paesaggistiche relative a limitati incrementi di volume delle costruzioni originarie (non superiori al 10 per cento della volumetria della costruzione originaria e comunque non superiori a 100 mc), eliminando le limitazioni che erano previste al punto 1 del regolamento previgente;

B.12: è relativo agli interventi di arredo urbano comportanti installazione di manufatti e componenti compresi impianti di pubblica illuminazione, confermando il punto 21 del previgente regolamento;

B.37: sottopone a procedura semplificata relativamente alle linee elettriche e telefoniche su palo a servizio di singole utenze (non superiore, rispettivamente, a metri 10 e a metri 6,30), confermando il punto 19 del DPR n. 139 del 2010;

B.42: conferma l'autorizzazione semplificata per il ripascimento degli arenili e per la manutenzione delle dune artificiali, di cui al punto 31 del previgente regolamento.

Si segnala che alla pagina seguente si trova il link relativo al DPR n. 31 del 2017, rinviando al testo della Gazzetta Ufficiale:

http://territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio/beni-paesaggistici/autorizzazione-paesaggistica/quando_aut_paes

Restando a disposizione per ogni eventuale necessità di chiarimento ulteriore, si porgono cordiali saluti.

Il Responsabile del Servizio
Roberto Gabrielli
(Firmato digitalmente)

AM/

Nota Comuni_DPR 31_2017.pdf