

14

Edilizia e territorio

Tutela del territorio. Dal 1° gennaio il rilascio del permesso per gli interventi sulle aree protette è subordinato al parere vincolante della soprintendenza

Autorizzazione paesaggistica più pesante

Il via libera deve essere pronunciato entro 45 giorni dal ricevimento della documentazione

Sistema a regime



Mauro Cavicchini

L'autorizzazione paesaggistica chiama all'appello le soprintendenze. Da venerdì scorso, infatti, il loro ruolo nel rilascio dei permessi diventa decisivo. Finora la soprintendenza interveniva successivamente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e soltanto nel caso ritenesse di annullarla.

Dal 1° gennaio, invece, scende in campo prima del rilascio dell'autorizzazione: deve, infatti, esprimere un parere vincolante sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento. Dunque, la soprintendenza è chiamata, insieme all'amministrazione competente, a esprimere una valutazione "di merito" sul permesso, mentre finora poteva annullare l'autorizzazione solo per vizi di legittimità.

Le nuove regole

Considerate le festività e il fine settimana, è in pratica a partire da oggi che sull'autorizzazione paesaggistica si cambia regime. La nuova procedura prevede che l'amministrazione che riceve la domanda di autorizzazione paesaggistica, verificata la completezza della documentazione, compiuta l'istruttoria

INERZIA

In assenza della valutazione della richiesta non c'è il silenzio assenso ma deve essere convocata una conferenza di servizi

e acquisito il parere della commissione per il paesaggio, trasmetta la domanda e la documentazione allegata alla soprintendenza entro 40 giorni dal ricevimento, accompagnando i documenti con una "relazione tecnica illustrativa".

Il parere della soprintendenza deve essere reso entro 45 giorni dalla ricezione degli atti. Nei successivi 20 giorni l'amministrazione competente deve rilasciare l'autorizzazione paesaggistica o comunicare il preavviso di diniego.

Se la soprintendenza non rende il suo parere nel termine indicato, l'amministrazione competente può (si sottolinea "può", che è diverso da "deve") convocare una conferenza di servizi, alla quale la soprintendenza partecipa o manda un parere scritto, che deve concludersi entro il termine di 15 giorni.

«In ogni caso» (questa è l'espressione usata dal codice dei beni culturali e del paesaggio) se la soprintendenza non rende il suo parere entro 60 giorni, l'amministrazione competente è tenuta comunque a pronunciarsi sulla domanda di autorizzazione paesaggistica. Non vi può essere dubbio che «in ogni caso» significa che l'amministrazione competente ha l'obbligo di assumere un provvedimento finale e non può attendere oltre il parere della soprintendenza.

Riassumendo: la nuova procedura ha un termine di conclusione "fisiologico" (se tutto va come dovrebbe andare) di 105 giorni. Il termine diventa, senza considerare i tempi morti, di 120 giorni quando si ricorre alla conferenza di servizi e rimane tale anche quando non si ricorre alla conferenza di servizi o, comunque, quando la soprintendenza

non rende il suo parere.

Anche la nuova procedura - così come quella seguita fino al 31 dicembre scorso - non prevede alcun meccanismo di silenzio-assenso: il superamento del termine "fisiologico" di 105 giorni produce un silenzio-inadempimento che abilita l'interessato a presentare ricorso al Tar per rimuoverlo o a proporre la domanda di autorizzazione paesaggistica direttamente alla Regione.

Il parere della soprintendenza ha, tuttavia, in sé una stranezza: è, infatti, vincolante, ma non obbligatorio, nel senso che, se espresso, obbliga l'amministrazione competente a emanare un provvedimento conforme al parere, ma, se non espresso, impone all'amministrazione di assumere comunque un provvedimento, prescindendo dal parere.

Il cambio di marcia

Fino al 31 dicembre scorso la domanda di autorizzazione paesaggistica doveva essere presentata all'amministrazione competente, che era tenuta a rilasciarla o negarla, una volta acquisito il parere della commissione per il paesaggio, entro 60 giorni dalla richiesta (fatta salva una sola sospensione del termine per acquisire integrazioni documentali o eseguire accertamenti).

L'autorizzazione paesaggistica veniva poi inviata, con la relativa documentazione, alla soprintendenza competente per territorio, che poteva eventualmente annullarla, entro 60 giorni, soltanto in presenza di vizi di legittimità.

La sanatoria

C'è da registrare un altro tipo di autorizzazione paesaggistica, introdotta nel codice dei beni culturali nel corso di una delle sue numerose modifiche. Si tratta dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, cioè un'autorizzazione che può essere conseguita successivamente alla realizzazione degli interventi. L'autorizzazione in sanatoria riguarda un ventaglio di interventi molto ristretto (anche se almeno una pronuncia del Tar Lombardia lo ha allargato, se pure con "paletti" molto specifici).

Non si tratta di un "atto dovuto", perché presuppone l'accertamento di compatibilità paesaggistica dell'intervento realizzato (che può sussistere, ma anche no). Il permesso è subordinato a un parere vincolante della soprintendenza (che deve sempre essere acquisito) e comporta il pagamento di una somma pari al maggior importo tra danno arrecato e profitto conseguito. L'autorizzazione è rilasciata in 180 giorni.

Le sanzioni

Qualsiasi intervento realizzato in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica (fatti salvi i casi in cui è possibile conseguire l'autorizzazione in sanatoria, e fatto salvo il caso in cui l'interessato provveda autonomamente alla rimessa in pristino) comporta sempre l'applicazione di una doppia sanzione: la sanzione penale e la sanzione amministrativa, che può essere, a seconda dei casi, una sanzione pecuniaria o la sanzione della rimessa in pristino dello stato dei luoghi.

Le conseguenze. Pericolo complicazioni

Per i «no» rischio di aumento

Il 2010 rischia di essere un anno difficile per le autorizzazioni paesaggistiche, con inevitabili ricadute per i professionisti che devono presentare i progetti di intervento sulle aree vincolate. Intanto, perché l'aumento dei soggetti che concorrono al procedimento di rilascio dei permessi non porta con sé alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure; rischia anzi, come insegna l'esperienza, di complicarli e di ritardarli.

Dal 1° gennaio, inoltre, in diverse realtà le funzioni paesaggistiche sono ritornate direttamente nelle mani delle regioni, cioè di amministrazioni più lontane dal

cittadino interessato al permesso. Il che contribuisce ad aggravare i procedimenti. Questo riappropriarsi di competenze in materia di paesaggio da parte delle regioni è dovuto al fatto che le deleghe affidate dalle amministrazioni regionali soprattutto a comuni o associazioni di comuni, ma anche a province e parchi regionali, possono continuare a essere esercitate soltanto se quei soggetti possiedono i requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica in materia paesaggistica. Criteri che devono essere verificati dalle regioni, le quali, se riscontrano lacune, devono riappropriarsi delle competenze sul paesaggio.

Questi elementi, uniti al fatto che le soprintendenze sono ora diventate titolari di una valutazione paesaggistica di merito, rischiano di produrre una quantità di dinieghi superiore al passato. C'è solo un modo per evitarlo: dare più qualità al lavoro di tutti, professionisti privati nonché tecnici e funzionari pubblici. Una maggiore qualità fondata soprattutto sulla consapevolezza che il progetto paesaggistico è radicalmente diverso dal progetto edilizio e richiede un linguaggio e una forma del tutto specifici.

La necessità di una maggiore qualità riguarda anche la documentazione e gli elaborati grafi-

ci che tutti insieme compongono e motivano il progetto paesaggistico. Sul punto, si tratta di superare una superficialità molto diffusa. Ad esempio, non è proprio possibile, come invece avviene spesso, compilare o valutare un progetto paesaggistico senza sapere con precisione quale sia il tipo di vincolo che interessa l'area, e quali eventualmente i suoi contenuti specifici, o senza una adeguata indagine dello stato dei luoghi in cui si colloca l'intervento e una prefigurazione dei suoi effetti, oppure ritenendo che gli aspetti di conformità urbanistico-edilizia prevalgano sugli aspetti più qualitativi (le forme, i materiali, i colori, eccetera) e sulla contestualizzazione.

Ma. Cav.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Un atto a più voci

Che cos'è

■ Negli ambiti assoggettati a vincolo paesaggistico gli interventi edilizi possono essere realizzati soltanto a condizione che, oltre al titolo abilitativo edilizio (permesso di costruire o denuncia di inizio dell'attività), si acquisisca preliminarmente anche l'autorizzazione paesaggistica, cioè il provvedimento (previsto inizialmente dalla legge 1497/1939 e ora dal decreto legislativo 42/2004, il codice dei beni culturali e del paesaggio) che ne accerta la compatibilità con il paesaggio

I due permessi

■ La compatibilità paesaggistica è molto diversa dalla conformità urbanistico-edilizia di cui si occupano i titoli edilizi, perché riguarda esclusivamente, senza fare riferimento ai "classici" parametri edilizi (volumi, superfici, destinazioni d'uso, eccetera), quello che le norme chiamano tuttora l'"estriore aspetto", cioè i profili qualitativi

dell'intervento e un suo corretto inserimento nel contesto. Peraltro, mentre il titolo edilizio è, sostanzialmente, un "atto dovuto", che è fatto obbligo di rilasciare quando l'intervento è conforme, l'autorizzazione edilizia è un provvedimento che comporta una valutazione ampiamente discrezionale dell'intervento e delle sue caratteristiche. Per evitare che la discrezionalità si trasformi in arbitrarietà, qualche regione ha definito una griglia di criteri che deve guidare la valutazione delle amministrazioni alle quali è delegata la competenza in materia

Quando occorre

■ L'autorizzazione paesaggistica è necessaria per tutti gli interventi edilizi negli ambiti assoggettati a vincolo paesaggistico per effetto di un provvedimento amministrativo "puntuale" (che vincola una determinata e specifica area, non necessariamente piccola) o perché compresi tra quelli vincolati, per la loro "tipologia",

direttamente dalla legge (le sponde dei mari, dei laghi e dei fiumi, le montagne sopra una certa quota, i territori dei parchi statali e regionali, i boschi e le foreste, eccetera). Nel secondo caso, però, non si considerano vincolate le aree che, alla data del 6 settembre 1985 (entrata in vigore della legge 431/1985, cosiddetta "Galasso"), erano delimitate dagli strumenti urbanistici comunali come zone A (centri storici) o B (parzialmente o totalmente edificate), e anche quelle delimitate diversamente se ricomprese nei piani pluriennali di attuazione (Ppa, oggi non più esistenti) con previsione di edificabilità attuata

Chi la rilascia

■ Il codice dei beni culturali attribuisce le competenze autorizzative in materia di paesaggio alle Regioni, che possono però delegarle alle province, ai comuni singoli o in forma associativa, a condizione che tali soggetti assicurino un adeguato livello di competenza

tecnico-scientifica in materia di paesaggio (e, nel caso dei Comuni, garantiscano la distinzione tra funzioni paesaggistiche e funzioni urbanistico-edilizie)

La validità

■ L'autorizzazione paesaggistica è valida cinque anni, decorsi i quali per le eventuali parti del progetto non realizzate si deve acquisirne una nuova

La commissione

■ Il codice dei beni culturali ha previsto l'istituzione delle commissioni per il paesaggio, i cui componenti devono possedere una «particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio». Le commissioni esprimono un parere obbligatorio e non vincolante a supporto delle amministrazioni che esercitano le funzioni paesaggistiche. Le regioni hanno il compito di promuoverne l'istituzione e disciplinarne il funzionamento

a cura di Mauro Cavicchini