

Accordo tra il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Emilia-Romagna e le Associazioni delle autonomie locali Emilia-Romagna

(AI SENSI DELL'ART. 46 DELLA LEGGE REGIONALE 25

NOVEMBRE 2002, N. 31)

Roma, 9 Ottobre 2003

Il Ministero per i beni e le attività culturali

La Regione Emilia-Romagna

Le Associazioni delle Autonomie Locali

Visti:

- l'art. 9 della Costituzione;
- il decreto legislativo 31 ottobre 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi allo Stato, alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59";
- il decreto legislativo 24 ottobre 1999, n. 490, recante "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352", la quale, al titolo II, dispone la disciplina dei beni paesaggistici e ambientali;
- la Convenzione Europea del paesaggio, firmata a Firenze in data 20 ottobre 2000;
- l'Accordo tra il Ministro per i beni e le attività culturali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di paesaggio, siglato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano in data 19 aprile 2001;
- la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione";

Vista la disciplina normativa disposta in materia di tutela del paesaggio dalla Regione Emilia-Romagna con le leggi regionali e i provvedimenti qui di seguito elencati:

- la legge regionale 1 agosto 1978, n. 26, recante "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 24 marzo 1975, n. 18, in materia urbanistica – Norme in materia ambientale", così come modificata dalla legge regionale 30 gennaio 1995, n. 6;

- la legge regionale 24 marzo 2000, n. 20, recante "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio";
- la legge regionale 15 luglio 2002, n. 16, recante "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio";
- la legge regionale 25 novembre 2002, n. 31, recante "Disciplina generale dell'edilizia";
- la deliberazione del Consiglio regionale n. 1338 del 28 gennaio 1993, con la quale la Regione Emilia-Romagna ha approvato il Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.), e le deliberazioni regionali di approvazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) e delle loro varianti, con i quali sono state attuate e specificate le previsioni dello stesso P.T.P.R.;

Premesso che:

- la l. r. n. 31/02 all'art. 46 prevede che la Regione promuova la conclusione di un accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali e le Associazioni delle autonomie locali finalizzato alla puntuale definizione di:
 - criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche;
 - criteri e modalità per l'apposizione e la modifica dei vincoli paesaggistici;
- l'Accordo dovrà prevedere inoltre:
 - le modalità di cooperazione nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla gestione dei vincoli;
 - specifiche forme di iniziativa e di raccordo ai fini dell'esercizio del potere di annullamento per vizi di legittimità delle autorizzazioni paesaggistiche;
 - le modalità di attività formativa nei confronti dei tecnici e professionisti preposti alle valutazioni e al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche;
- l'attività prevista dalla norma regionale rappresenta un passo importante verso un nuovo rapporto di collaborazione tra gli Enti realizzato sul presupposto della condivisione e del pieno riconoscimento dei principi sui quali si basa la tutela del paesaggio, e che trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 9 Cost., a norma del quale la tutela del paesaggio, elevata a principio costituzionale dell'ordinamento, deve essere attuata da parte di tutti gli Enti che istituzionalmente fanno parte della Repubblica;
- la modifica apportata al Titolo V, Parte II, della Costituzione da parte della l.cost. n. 3/01 ha sancito un nuovo e diverso equilibrio tra gli Enti istituzionali, riconoscendone la pari dignità e rafforzando in tal modo la necessità di trovare forme di collaborazione tra loro, anche al fine di realizzare il principio costituzionale della tutela del pae-

saggio, nell'osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;

- l'evoluzione culturale e normativa degli ultimi anni ha originato concezioni diverse in materia paesistica, in particolare in relazione alla necessità di pervenire alla integrazione delle competenze e degli strumenti di tutela, al fine di superare l'episodicità e la frammentarietà della tutela realizzata solo in fase di valutazione del singolo intervento di trasformazione e non basata su una programmata e pianificata protezione del territorio;
- parte importante in questo processo di modificazione della concezione del paesaggio e dell'attuazione della sua tutela ha avuto la Convenzione Europea del Paesaggio, che ha imposto un diverso approccio in materia, tale da estendere il riconoscimento giuridico di valenza paesistica a tutto il territorio, senza alcuna distinzione tra ciò che deve essere conservato e ciò che può essere indifferentemente trasformato;
- inoltre, la Convenzione ritiene fondamentale la partecipazione e la sensibilizzazione delle comunità locali alla definizione e realizzazione delle politiche paesaggistiche basate sul riconoscimento del valore dei paesaggi, in quanto parte essenziale del loro ambiente di vita, espressione della diversità del comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità;
- infine, la Convenzione europea sollecita l'integrazione sistematica del paesaggio nelle politiche di pianificazione territoriale e urbanistiche e di tutte le altre politiche comunque capaci di incidere, positivamente o negativamente, sulle condizioni paesaggistiche-ambientali e sulla fruibilità del territorio;
- tale diversa impostazione della tutela del territorio conferma le scelte già realizzate dalla Regione Emilia-Romagna con il P.T.P.R. e i piani che ne hanno dato attuazione, oltre che con la attività normativa che ha contribuito a realizzare un sistema di tutela e di valorizzazione differenziata in relazione alle specificità territoriali;

Ritenuto, alla luce di tutto quanto sopra detto, che:

- i ruoli della Regione e delle Soprintendenze devono conseguire un carattere unitario e sinergico, così da coinvolgere Comuni e Province in un processo di riconoscimento condiviso dei valori che conduca al miglioramento della qualità paesaggistica, alla riqualificazione ambientale del territorio regionale e al rafforzamento delle identità dei luoghi;
- in tale contesto, i Comuni, quali enti attuatori delle politiche regionali e provinciali, pur nel rispetto della propria autonomia, devono pervenire all'ordinata gestione della tutela del paesaggio, coordinata con le politiche regionali e statali e in osservanza dei principi fissati dalla giurisprudenza in materia;
- la gestione della tutela deve essere improntata alla semplificazione e accelerazione della procedura di controllo delle trasformazioni del territorio, che tenga conto della loro incidenza sul paesaggio e dei diversi valori da questo espressi e riconosciuti;
- un ruolo determinante per il raggiungimento di una migliore qualità paesaggistica del

territorio regionale deve essere attribuito alla progettazione degli interventi, che deve assumere e rispettare i caratteri e i valori locali presenti ed essere coerente con il contesto ambientale e paesaggistico;

Visto, inoltre, l'Ordine del giorno approvato nella seduta del 20 novembre 2002, oggetto n. 2910/4, con il quale il Consiglio regionale, in sede di approvazione della legge regionale n. 31/02, ha impegnato la Giunta a sottoscrivere l'Accordo previsto dall'art. 46 della stessa legge, fissando gli obiettivi che con esso devono essere raggiunti;

Tutto quanto sopra letto e condiviso Stipulano il seguente Accordo

Articolo 1

Recepimento delle premesse

1. Le premesse di cui sopra e gli allegati A e B fanno parte integrante e sostanziale del presente Accordo, in quanto ne rappresentano gli obiettivi da realizzare.

Articolo 2

Finalità dell'accordo

1. Il presente Accordo è finalizzato a realizzare una forma di collaborazione istituzionale che impegni le Parti a garantire la corretta gestione della tutela del territorio, la valutazione consapevole delle trasformazioni e la salvaguardia dei valori storici, culturali, naturalistici e paesaggistici, attraverso il riconoscimento di un quadro di riferimento strumentale e normativo che sia univoco e condiviso.

Articolo 3

Rapporti tra gli Enti

1. Ai fini dell'attuazione dell'art.114 della Costituzione, l'Accordo promuove lo sviluppo di un rapporto collaborativo e paritario tra gli Enti preposti alla tutela del paesaggio nella Regione Emilia-Romagna, finalizzato alla gestione del territorio e dei suoi valori e in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Articolo 4

Ambito di applicazione

1. Il recepimento negli strumenti urbanistici delle aree soggette a vincolo paesaggistico effettuata dai Comuni in attuazione dell'art. 46, comma 4 e seguenti, della L. r. n. 31/02, costituisce, congiuntamente alle norme fissate dal P.T.P.R. così come specificate dal P.T.C.P., il riferimento unico per l'applicazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica.

Articolo 5

Procedimenti in materia paesaggistica

1. Le Parti, ai fini della gestione della tutela del territorio, concordano di applicare i cri-

teri e i principi riportati negli allegati A e B al presente Accordo, in attuazione delle disposizioni del Titolo II del T.U. n. 490/99 oltre che dei contenuti e della normativa regionale in materia.

Articolo 6 *Pianificazione condivisa*

1. Al fine di pervenire alla condivisione delle modalità e dei livelli di trasformazione del territorio, i Comuni, nell'elaborare gli strumenti di pianificazione a scala comunale che recepiscono la disciplina di tutela e valorizzazione del paesaggio, avviano speciali forme di collaborazione con la Regione e le Soprintendenze.
2. Le forme di collaborazione di cui al presente articolo, devono essere attivate in via prioritaria nei Comuni ove si riscontri un valore paesaggistico del territorio di indiscussa rilevanza o una forte presenza di vincoli paesaggistici e ambientali.
3. Le Soprintendenze di settore competenti in materia vengono convocate ai sensi dell'art. 14 della L. R. n. 20/2000 alla Conferenza di Pianificazione prevista dal procedimento di predisposizione dei piani comunali, e si impegnano a partecipare al fine di pervenire alla condivisione dei livelli di tutela e dei conseguenti obiettivi di qualità paesistica del territorio comunale.
4. A seguito dell'approvazione del piano comunale, qualora i contenuti finali siano già stati condivisi dalla Soprintendenza in sede di Conferenza di Pianificazione, i Comuni e la Soprintendenza sottoscrivono un'intesa finalizzata a realizzare forme di semplificazione e accelerazione amministrativa del procedimento autorizzativo, per determinate categorie di opere o di intervento, in base alla loro diversificata incidenza sul paesaggio e sui valori espressi dal territorio.

Articolo 7 *Apposizione e modifica dei vincoli paesaggistici*

1. La Regione e la Soprintendenza regionale definiscono d'intesa criteri per l'apposizione e la modifica dei vincoli paesaggistico-ambientali di cui all'art. 140 del T.U. n. 490/99, affinché questi risultino integrativi della tutela realizzata dalla pianificazione regionale, così da costituire un sistema unitario, riconoscibile e condiviso, finalizzato a identificare i valori rappresentativi del patrimonio paesaggistico e culturale del territorio emiliano-romagnolo.
2. I P.T.C.P. costituiscono la sede ordinaria per la definizione della disciplina speciale di tutela delle aree assoggettate a vincolo paesaggistico-ambientale, oltre che per la verifica del sistema vincolistico esistente relativamente alla apposizione di nuovi vincoli ovvero alla modifica di quelli esistenti.
3. Le Province, nell'ambito dell'attività di redazione o di aggiornamento dei P.T.C.P., provvedono alla definizione del sistema dei valori del proprio territorio, anche attraverso la verifica dei vincoli esistenti sulla base dei criteri di cui al comma 1 e in accordo con la Soprintendenza di settore competente in materia, formulando proposte di modifica ovvero di apposizione di nuovi vincoli, al fine di realizzare l'integrazione degli strumenti di tutela.
4. Le proposte formulate dalle Province a seguito dello svolgimento dell'attività di cui al comma precedente, sono presentate alle Commissioni provinciali per le bellezze naturali, le quali avviano il procedimento di cui all'art. 8 della L.R. 26/78, come sostituito dall'art.10 della L.R.6/95, predisponendo, nel contempo, la specifica normativa sugli interventi e usi ammissibili dei beni paesaggistico-ambientali tutelati, integrativa della tutela realizzata dalla pianificazione regionale. I beni inseriti negli elenchi di cui all'art. 140 del T.U. n. 490/99 sono esplicitamente individuati nella cartografia dei

PTCP.

Articolo 8

Corsi d'acqua irrilevanti ai fini paesaggistici

1. L'attività di verifica dei vincoli paesaggistici di cui al precedente art. 7, è estesa anche ai corsi d'acqua pubblici di cui all'art. 146, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 490/99, al fine di perfezionare il procedimento previsto al comma 3 del medesimo articolo, già avviato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 2531 del 29 dicembre 2000.
2. Saranno oggetto della suddetta verifica anche i corsi d'acqua considerati paesaggisticamente irrilevanti dalla Regione nella attività di ricognizione già effettuata e per i quali sia stata eventualmente formulata proposta di conferma del vincolo da parte del Ministero, al fine di verificarne tra le Parti l'effettività del valore paesaggistico.

Articolo 9

Autorizzazioni paesaggistiche

1. È competenza del Comune rilasciare l'autorizzazione paesaggistica sulla base del parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio.
2. La Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio formula la valutazione di merito sulla proposta di trasformazione territoriale, attraverso la quale il Comune persegue l'obiettivo del miglioramento della qualità del progetto, dell'opera architettonica e del contesto paesaggistico in cui questa si inserisce.
3. Al fine di perseguire gli obiettivi di cui al precedente comma, la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, sulla base della documentazione di cui all'allegato B e della verifica di conformità alla pianificazione sovraordinata, si esprime in merito alla compatibilità dell'intervento di trasformazione proposto con la salvaguardia dei valori paesaggistico-ambientali.
4. La verifica di conformità alla pianificazione sovraordinata svolta dal Responsabile dello Sportello unico e la valutazione paesaggistica formulata dalla Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, fatto salvo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della L.R. 31/02, formano la motivazione della autorizzazione paesaggistica in base alla quale il Comune da atto della propria decisione in merito all'intervento proposto.
5. La Regione Emilia-Romagna promuove, anche attraverso specifiche forme di finanziamento, l'istituzione di Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio anche in forma associata tra più Comuni.

Articolo 10

Specifiche forme di intesa

1. La Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali e gli Enti locali interessati, s'impegnano a realizzare forme di collaborazione e di risoluzione in specifiche situazioni nelle quali la gestione della tutela paesaggistica risulti particolarmente complessa e problematica.
2. Qualora insorgano contrasti in relazione agli ambiti di applicazione e ai contenuti della legislazione in materia di paesaggio, le Parti firmatarie ricercano una interpretazione condivisa della normativa vigente.

Articolo 11 *Conferenze dei Servizi*

1. Il Ministero per i beni e le attività culturali, e per esso le Soprintendenze di settore competenti in materia, s'impegna a partecipare alle conferenze dei servizi indette dalle Parti al fine di realizzare una attività preventiva di semplificazione delle procedure di assenso ai progetti di trasformazione paesaggistica.
2. Qualora sia il Comune sia la Soprintendenza diano il proprio assenso al progetto, il provvedimento finale della conferenza sostituisce l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151 del T.U. 490/99, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e seguenti della L. 241/90, e successive modifiche e integrazioni.
3. Al fine di agevolare la partecipazione delle Soprintendenze, le conferenze di servizi sono indette presso la sede della Amministrazione provinciale competente per territorio ovvero presso la sede del Comune capoluogo. Per lo stesso motivo, le convocazioni dovranno avere carattere periodico e prevedere l'esame di più oggetti, secondo un calendario preventivamente concordato con la Soprintendenza.

Articolo 12 *Adeguamento della pianificazione paesistica*

1. Ai sensi dell'art. 8 dell'Accordo tra il Ministro-Regioni-Province Autonome del 19 aprile 2001, la Regione Emilia-Romagna si impegna a promuovere la partecipazione della Soprintendenza regionale e delle Soprintendenze di settore competenti in materia, alle eventuali attività di adeguamento della pianificazione paesistica regionale agli obiettivi della Convenzione europea del paesaggio.

Articolo 13 *Monitoraggio*

1. Le Parti si impegnano a realizzare il potenziamento e l'integrazione delle rispettive banche dati, relative ai vincoli e a renderli disponibili anche al fine di consentire ai Comuni di realizzare la Carta Unica del Territorio, di cui all'art. 19 della legge regionale n. 20/2000.
2. Allo scopo di realizzare un flusso informativo finalizzato all'analisi e alla valutazione delle trasformazioni del paesaggio, le Parti definiscono i dati e le informazioni che dovranno essere raccolte dai Comuni, nonché i tempi e le modalità di trasmissione degli stessi alla Regione, in attuazione dell'art. 47 della legge regionale n. 31/2002.

Articolo 14 *Tutela attiva del paesaggio*

1. La Regione Emilia Romagna ed il Ministero per i beni e le attività culturali promuovono, attraverso specifici finanziamenti, l'attuazione di progetti pilota rivolti alla realizzazione degli obiettivi di qualità fissati dalla Convenzione europea del paesaggio e delle forme di pianificazione condivisa di cui al comma 3, dell'art. 150, del T.U. n. 490/99.
2. I progetti pilota perseguono i seguenti obiettivi: mantenimento delle caratteristiche, dei valori costitutivi e delle morfologie; previsione di linee di sviluppo compatibili con i diversi livelli di valori riconosciuti; riqualificazione delle parti compromesse o degradate per il recupero dei valori preesistenti ovvero per la creazione di nuovi valori pa-

esististici coerenti e integrati.

3. La suddetta sperimentazione verrà condotta in collaborazione con le Soprintendenze, le Province e i Comuni, o loro associazioni, nei cui territori si riscontrino le condizioni per realizzare gli obiettivi di cui al comma precedente, al fine di creare modelli progettuali applicabili all'intero territorio regionale.

Articolo 15

Attività di formazione

1. In attuazione degli obiettivi di cui all'art. 46, comma 3, della L.R. 31/2002 la Regione promuove, d'intesa con le Parti stipulanti, e in collaborazione con le Università e gli Ordini professionali, attività di formazione di alta specializzazione indirizzata ai componenti delle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio e ai professionisti del settore pubblico e privato.
2. La formazione ha prioritariamente la funzione di fornire strumenti per una corretta valutazione dei progetti, per il miglioramento delle loro qualità e per il corretto inserimento degli interventi nel contesto paesaggistico-ambientale.

Articolo 16

Adeguamento normativo

1. Nel caso di sopravvenute modifiche normative in materia, che influiscano sulle attività previste del presente Accordo, le Parti concordano di effettuare d'intesa i necessari adeguamenti attraverso una procedura semplificata.

Articolo 17

Gruppo di coordinamento

1. Con determinazione del Direttore Generale regionale competente per materia, viene istituito un gruppo di coordinamento, composto da rappresentanti designati dalle Parti contraenti, che avrà il compito di organizzare e soprintendere alle attività per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal presente Accordo, vigilando sulla loro attuazione.

Roma, 09 ottobre 2003

IL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

Giuliano URBANI

IL PRESIDENTE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Vasco ERRANI

COORDINAMENTO AUTONOMIE LOCALI EMILIA-ROMAGNA Per conto di

A.N.C.I.

U.P.I.

LEGAUTONOMIE

U.N.C.E.M.

Antonio GIOIELLIERI

ALLEGATO “A”

L'Accordo tra la Regione Emilia-Romagna, il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Associazione delle autonomie locali ha per fondamento la condivisione e l'accettazione dei principi fissati dalla normativa statale e regionale e dalla più recente e consolidata giurisprudenza, che di frequente è stata investita del compito di dare la propria interpretazione in materia. La gestione della tutela del paesaggio, infatti, ha sempre risentito della compresenza e della sovrapposizione degli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, fatto che ha causato spesso difficoltà ed incertezze nell'applicazione pratica delle procedure. Si ritiene, opportuno, quindi, richiamare i principi derivanti dalla interpretazione giurisprudenziale, in particolare per quanto riguarda l'articolazione delle competenze tra Stato e Regioni, la procedura di individuazione e apposizione del vincolo paesaggistico, la gestione degli strumenti di tutela, oltre che il potere statale di annullamento del nulla osta paesaggistico, al fine di definire i punti cardine su cui si basa la disciplina del paesaggio e il necessario rapporto di collaborazione tra gli Enti.

Ambito di applicazione della tutela paesaggistica

L'art. 9 Cost., elevando la tutela del paesaggio a rango di principio primario dell'ordinamento, ha inteso consentire che essa debba essere improntata ai principi di integralità e globalità, concernendo, pertanto, l'intero territorio al fine di salvaguardarne il valore estetico-culturale, pur nella considerazione delle specificità e differenze che ne caratterizzano il profilo storico-culturale, naturalistico e morfologico (Corte Cost., 27 giugno 1986, n. 151).

La tutela del paesaggio, pertanto, deve avere primariamente carattere dinamico e gestionale, superando l'ottica meramente conservativa ed estetica delle “bellezze naturali” individuate da provvedimenti amministrativi specifici e puntuali, per trovare più ampio respiro nel riconoscimento delle risorse paesistiche di vaste aree del territorio, per le quali dettare, attraverso la pianificazione paesaggistica, una normativa d'uso e di valorizzazione graduata e differenziata sulla base del riconosciuto valore ambientale e culturale, delle specificità dei luoghi, degli strumenti di tutela e di controllo delle trasformazioni.

Articolazione delle competenze tra Stato e Regioni

Le competenze statali e regionali in materia di paesaggio sono articolate in un rapporto di integrazione fondato sul principio della leale collaborazione fra gli Enti, in base al quale i compiti di gestione sono attribuiti ordinariamente alla Regione, mentre i compiti relativi alla tutela e alla vigilanza sono svolti in forma concorrente, come già riconosciuto dal Testo unico n. 490/99.

Gli strumenti di tutela del paesaggio

Il piano territoriale paesistico o urbanistico-territoriale, già previsto dalla legge n. 431/85 ed ora dall'art. 149 del T.U. n. 490/99, è lo strumento che garantisce la tutela dinamica e globale del territorio in attuazione dell'art. 9 Cost. Il piano, infatti, individuando i valori territoriali e definendo gli ambiti di tutela e valorizzazione, determina la normativa d'uso e di valorizzazione ambientale e paesaggistica dell'intero territorio, e risulta perciò essenziale alla programmata e razionale gestione del paesaggio, permettendo di evitare valutazioni episodiche e non coordinate al contesto ambientale e paesaggistico dei luo-

ghi.

Le caratteristiche funzionali della pianificazione paesistica permettono di realizzare la necessaria integrazione con il sistema di tutela costituito dai vincoli paesaggistici imposti a singoli beni e località in forza di provvedimenti amministrativi o normativi. Infatti, sia i vincoli paesaggistici disposti dall'amministrazione ai sensi dell'art. 139 del T.U. n. 490/99 (ex legge n. 1497/39), sia i vincoli *ope legis* su intere categorie di beni individuate di cui all'art. 146 dello stesso testo unico (ex art. 1 della L. 431/85) sia infine i vincoli di immodificabilità assoluta fino alla redazione dei piani paesistici dei beni e delle località individuate ai sensi del DM 21 settembre 1984 (cosiddetti Galassini), coordinandosi con il piano, completano la disciplina già determinata dalla pianificazione paesistica, consentendo in tal modo di evitare la frammentarietà della tutela.

L'integrazione dei sistemi di tutela e la conseguente predefinizione della disciplina delle aree aventi valore paesaggistico, favorisce la certezza giuridica dei limiti e delle condizioni all'uso e alle trasformazioni di tutto il territorio, così da realizzare la tutela globale voluta dalla Costituzione.

La pianificazione paesistica regionale

La tutela paesistica nella Regione Emilia-Romagna è garantita dalla pianificazione territoriale regionale, così come realizzata dal P.T.P.R., oltre che dai P.T.C.P. e dai P.R.G. che ne danno attuazione.

La Regione Emilia-Romagna, nel sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione il proprio territorio attraverso la redazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (P.T.P.R.), che ha natura di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali (Corte Cost., 26 giugno 1990, n. 327; TAR Emilia-Romagna, 8 febbraio 2002, n. 366), ha considerato i vincoli paesaggistici presenti nel territorio regionale, ricomprendendoli nella disciplina di piano.

Il piano regionale è l'esito di un'attività di analisi del territorio, finalizzata all'individuazione delle specifiche caratteristiche storico-culturali, naturalistiche, morfologiche; esso ha indicato le aree di tutela e i sistemi del territorio regionale determinandone il regime d'uso, allo scopo di predefinire, in base a principi e livelli di valore preordinati, le modificazioni compatibili attraverso la predisposizione di norme costituenti prescrizioni cogenti, indirizzi e direttive destinati a prevalere sulla pianificazione locale con esso incompatibili.

Le previsioni e le zonizzazioni dettate dal P.T.P.R. sono successivamente state attuate dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.), e dai Piani comunali, ai quali è stato dato il compito di approfondire le suddette previsioni, al fine di specificarle ed integrarle conformandole alle caratteristiche del proprio territorio.

Ai sensi dell'art. 24 della L.r. n. 20/00, i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale adeguati al P.T.P.R. costituiscono, in materia di pianificazione paesaggistica, l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa. Nel momento in cui la pianificazione urbanistica comunale abbia recepito e coordinato le prescrizioni e i vincoli territoriali, paesaggistici e ambientali che derivano da piani sovraordinati, da singoli provvedimenti amministrativi ovvero da previsioni legislative, essa costituisce la Carta Unica del territorio di cui all'art. 19 della L.r. n. 20/00, e rappresenta l'esclusivo riferimento per la pianificazione e per la verifica di conformità urbanistica ed edilizia, anche per i primari profili che attengono alla tutela del paesaggio.

Individuazione e apposizione dei vincoli paesaggistici

Al fine di esercitare la competenza relativa alla individuazione e apposizione del vin-

colo paesaggistico, la Regione Emilia-Romagna ha istituito, con l'art. 8 della legge regionale n. 26/78, le Commissioni provinciali per le bellezze naturali, alle quali è affidato il potere di modificare la cartografia del P.T.P.R., assoggettando alla disciplina di tutela e valorizzazione ulteriori aree che presentino le caratteristiche delle zone previste dal P.T.P.R., così da garantire loro l'applicazione del regime più congruo tra quelli assicurati dalle disposizioni del piano.

Inoltre, è attribuito alle stesse Commissioni provinciali il compito di individuare elementi meritevoli di tutela, non adeguatamente salvaguardati dalle norme del piano, tali da determinare la proposta di apposizione di nuovi vincoli paesaggistici, che sono oggetto di approvazione da parte della Giunta regionale. Con la proposta di vincolo, la Commissione deve dettare la normativa sugli interventi e usi ammissibili, al fine di realizzare la tutela più idonea allo specifico bene e di assicurare la valorizzazione paesaggistico-ambientale del territorio. Ai sensi del comma 6 del suddetto art. 8, in seguito alla approvazione regionale i vincoli così individuati costituiscono parte integrante del P.T.P.R.

Resta salvo il potere integrativo di individuazione dei beni da assoggettare a vincolo paesaggistico in capo al Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'art. 144 del Testo unico n. 490/99. Questa individuazione deve in ogni caso essere svolta prioritariamente nell'ambito delle attività di redazione e aggiornamento dei P.T.C.P., ai sensi dell'artt. 7 e 8 del presente Accordo.

Autorizzazione paesaggistica

La competenza al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151 del T.U. n. 490/99 è stata attribuita ai Comuni già dalla L. n. 26/78. Ai sensi della L.r. n. 31/02, il provvedimento di rilascio viene emanato dal dirigente responsabile dello Sportello unico per l'edilizia, previo parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio. Il Ministero conserva un potere di intervento sia su richiesta dell'interessato in caso di inerzia del Comune (art. 151, comma 5, del T.U. n. 490/99), sia in caso di interventi relativi a opere pubbliche (art. 156 del T.U. n. 490/99).

L'autorizzazione paesaggistica deve essere rilasciata, in base ad idonea istruttoria, entro il termine perentorio di 60 giorni dalla presentazione della domanda; in sede di esame della domanda di autorizzazione, il Comune deve rispettare il principio della leale collaborazione tra gli Enti, oltre che i principi di legittimità degli atti amministrativi (Cons. di Stato, 14 dicembre 2001, n. 9). La valutazione di compatibilità paesaggistica del progetto proposto deve in primo luogo essere coerente alle previsioni del P.T.P.R., così come specificato ed integrato dai P.T.C.P. e dai piani comunali, oltre che verificare la concreta incidenza delle opere sui valori e sul contesto ambientale.

A norma dell'art. 94 della L.r. n. 3/99, nell'esaminare i contenuti della domanda di autorizzazione relativa agli ambiti soggetti al vincolo di cui all'art. 146 del T.U. n. 490/99, il Comune si attiene alla disciplina dettata dagli strumenti di pianificazione territoriale, in quanto attuativi del P.T.P.R.; nelle zone sulle quali incidano vincoli puntuali, l'ulteriore parametro di riferimento sarà costituito dalle specifiche motivazioni e dalle disposizioni prescritte dal provvedimento di apposizione del vincolo.

L'autorizzazione paesaggistica deve essere sostenuta da una adeguata motivazione, anche quando consista in un provvedimento positivo. Funzione della motivazione è quella di permettere la ricostruzione dell'*iter* logico seguito dal Comune in ordine al giudizio di compatibilità del progetto proposto con la tutela dei luoghi. Il contenuto della motivazione è costituito dalla verifica di conformità alla pianificazione paesistica oltre che dalla valutazione in ordine agli aspetti compositivi e architettonici dell'intervento e al suo inserimento nel contesto paesaggistico e ambientale. L'esame dell'intervento proposto deve essere effettuato prendendo in considerazione il progetto nella sua globalità. Se-

condo la giurisprudenza, quando la valutazione di compatibilità effettuata dal Comune sia basata sulla mancata considerazione di un rilevante elemento di fatto, essa si traduce in una oggettiva deroga del vincolo, che si risolve in una autorizzazione illegittima per sviamento o travisamento (tra le ultime, Cons. di Stato, sez. VI, 13 febbraio 2001, n. 685). È facoltà dell'amministrazione comunale, nel rilasciare il nulla osta, introdurre nel provvedimento puntuali prescrizioni finalizzate alla mitigazione degli eventuali effetti negativi dell'intervento proposto sul contesto ambientale e paesaggistico.

L'autorizzazione paesaggistica costituisce un provvedimento autonomo rispetto all'atto di concessione edilizia. La valutazione paesaggistica precede e condiziona il provvedimento urbanistico, senza che tale valutazione di compatibilità sia in qualche modo condizionata dalla scelte urbanistiche comunali (Cons. di Stato, sez. II, 31 marzo 1999, n. 268).

Potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica

In attuazione del principio di integrazione delle competenze in materia, a seguito del rilascio della autorizzazione paesaggistica il procedimento prosegue in una fase, necessaria e non autonoma, nella quale il Ministero, e per esso la Soprintendenza locale, entro il termine perentorio di 60 giorni dalla ricezione della documentazione, ha la facoltà di annullarla in caso rilevi vizi di legittimità dell'atto amministrativo. Solo allo scadere di tale termine l'atto autorizzatorio può considerarsi perfetto e produttivo di effetti giuridici; nel caso in cui l'amministrazione statale non si pronunci entro il termine, l'autorizzazione produce immediatamente i suoi effetti.

Il termine perentorio dei 60 giorni, che attiene esclusivamente all'esercizio del potere di annullamento e non comprende anche l'ulteriore fase di comunicazione o notificazione all'interessato (tra le tante, Cons. di Stato, sez. V, 15 settembre 1997, n. 963), decorre dalla ricezione da parte della Soprintendenza dell'autorizzazione rilasciata, completa della documentazione tecnico-amministrativa, predisposta in ottemperanza a quanto stabilito nell'allegato B, sulla cui base il provvedimento è stato adottato. Nel caso di omessa o incompleta trasmissione della documentazione in base alla quale il Comune si è pronunciato, il termine di cui sopra non decorre; in questo caso, risulta legittima, e produce l'interruzione del termine previsto dalla legge, la richiesta di integrazione documentale da parte della Soprintendenza relativamente agli elementi conoscitivi e valutativi definiti dall'allegato B.

Nell'esercizio dell'attività di competenza, la Soprintendenza non può effettuare una propria valutazione tecnico-discrezionale sugli interessi in conflitto e sul valore che deve in concreto prevalere; il provvedimento statale di annullamento non può basarsi esclusivamente sulla apodittica affermazione del pregiudizio del valore ambientale e paesaggistico, ma deve invece fondarsi sulla constatazione dell'esistenza di circostanze di fatto ed elementi specifici che il Comune non abbia considerato o che abbia valutato in modo irrazionale, in contrasto con il principio di leale collaborazione o con gli altri principi di legittimità dell'azione amministrativa. Inoltre, la Soprintendenza non ha la facoltà di imporre modifiche o di subordinare l'efficacia dell'atto all'adeguamento del progetto a proprie valutazioni in difformità alle valutazioni regionali (Cons. di Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9).

La giurisprudenza è ferma nel ritenere che l'autorizzazione paesaggistica può essere annullata esclusivamente quando risulti illegittima, per vizio di incompetenza, di violazione di legge o di eccesso di potere, in tutti i suoi profili (travisamento dei fatti, sviamento, insufficiente motivazione, difetto di istruttoria, illogicità manifesta, incoerenza) e non anche per ragioni di merito (Cons. di Stato, sez. VI, 8 agosto 2000, n. 4345; Ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9).

Risulta pertanto chiaro che assume un ruolo determinante in tale fase la motivazione posta alla base del rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune, in quanto deve essere immediatamente riconoscibile l'iter logico che ha portato l'amministrazione comunale a risolversi in tal senso; lo stesso provvedimento ministeriale di annullamento della autorizzazione paesaggistica deve essere congruamente motivato, nel senso che devono essere evidenziate le carenze dell'attività procedimentale del Comune e tutti i profili che si ritengano causa dell'illegittimità del provvedimento (Cons. di Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9; sez. VI, 21 maggio 2002, n. 6665).

Conferenze di servizi

Le valutazioni paesaggistiche sul progetto di trasformazione proposto possono essere effettuate contestualmente da parte delle amministrazioni coinvolte anche in sede di conferenza dei servizi. Ad esse si applica la disciplina di cui agli artt. 14 e seguenti della L. 241/90, e successive modifiche e integrazioni.

Al fine di realizzare compiutamente l'istituto della conferenza dei servizi, è opportuno che il Comune interessato invii la documentazione completa del progetto proposto (per i cui contenuti si rinvia alle indicazioni dell'allegato B) agli Enti coinvolti nel procedimento, in tempo utile per permetterne l'esame preliminare.

L'esercizio del potere di riesame e di annullamento previsto dall'art. 151 del T.U. n. 490/99 resta assorbito nella procedura innestata con la stessa conferenza. In caso di dissenso della Soprintendenza in seno alla conferenza, la determinazione finale e conclusiva a componimento dei contrastanti interessi in gioco viene assunta dal Consiglio dei Ministri, in sede di alta amministrazione. Nel caso in cui, invece, il Ministero o la Soprintendenza esprimano il loro assenso al progetto, opera il meccanismo in base al quale il provvedimento sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato, ai sensi dell'art. 14^{ter}, comma 9, della legge n. 241/90, e pertanto il potere di riesame non può essere successivamente esercitato (Cons. di Stato, Ad. plen., 14 dicembre 2001, n. 9; sez. II, Parere 6 febbraio 2002, n. 2457).

Autorizzazione ex post

Il Consiglio di Stato, ha ripetutamente affermato (in ultimo con il parere dell'Adunanza generale n. 2340/2001 reso in data 11 aprile 2002) la possibilità del rilascio dell'autorizzazione *ex post* a fini paesaggistico-ambientali per gli abusi che rientrino nella fattispecie dell'art. 13 della legge n. 47/85 e ricadenti in area vincolata. Il supremo organo di giustizia amministrativa, infatti, ha ritenuto che l'abusiva esecuzione di un'opera non impedisca di per sé all'amministrazione preposta alla tutela di emettere provvedimenti di autorizzazione postuma dell'intervento abusivamente eseguito, nella sua interezza o per parte di esso, determinando nel contempo i limiti e le condizioni della modalità di rilascio.

Pertanto, considerato che in situazioni rientranti in tale fattispecie è possibile che l'interessato richieda al Comune competente il rilascio dell'autorizzazione *ex post*, si ritiene necessario fissare alcune disposizioni a riguardo, tenendo presente che il rilascio del nulla osta paesaggistico prescinde dalla sanatoria urbanistica dell'abuso, la quale risponde a valutazioni di tipo diverso e che si basa su una differente normativa.

In primo luogo, il Comune nell'esaminare l'intervento abusivo non deve essere condizionato dall'abuso conseguente alla realizzazione dell'opera né dalla sua sanabilità urbanistica, mentre deve, in ogni caso, verificare la mancata produzione di effetti pregiudizievoli dell'opera già eseguita in relazione allo stato dei luoghi antecedente alla realizzazione dell'opera, dandone adeguata motivazione nel provvedimento autorizzativo. Al contra-

rio, il giudizio dovrà essere negativo, e quindi prevedere la possibilità di demolire le opere abusive, ove il confronto dimostri che l'opera realizzata abbia prodotto effetti negativi ovvero distruttivi nei confronti del bene sottoposto a tutela.

A tale scopo, l'interessato ha l'obbligo di produrre, oltre alla normale documentazione da presentare al momento della richiesta di autorizzazione, la documentazione attestante l'effettivo attuale stato dei luoghi così come modificati dall'intervento, in modo tale da confrontarlo con la descrizione dettagliata della situazione paesaggistica e ambientale precedente all'intervento abusivo.

L'esame avrà quindi per oggetto la valutazione di compatibilità dell'opera già eseguita con i valori paesaggistico-ambientali alla luce delle ordinarie verifiche prescritte in caso di autorizzazione paesaggistica, e quindi relative alla conformità dell'intervento con le prescrizioni contenute nella pianificazione di riferimento; alla coerenza dello stesso con gli obiettivi di qualità paesistica; alla sua congruità con i valori riconosciuti dal vincolo; infine, alla correttezza, formale e sostanziale, dell'intervento in merito al suo inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale.

È possibile, inoltre, che in sede di esame della richiesta di autorizzazione postuma la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio rilevi che la incompatibilità dell'opera eseguita derivi da connotati morfologici o particolari costruttivi non compatibili con la ragione del vincolo, i quali, pertanto, potranno essere oggetto di precise prescrizioni finalizzate al loro superamento, allo scopo di assicurare l'inserimento paesaggistico dell'intervento.

L'autorizzazione in sanatoria, che produce i suoi effetti dal momento in cui viene emanato il relativo provvedimento, non costituisce un pieno equipollente sul versante degli effetti dell'autorizzazione preventiva. Infatti, il suo rilascio non esclude il dovere della competente amministrazione comunale di infliggere la sanzione pecuniaria di cui all'art. 164 del T. U. n. 490/99, fermi restando gli ulteriori profili di responsabilità previsti dall'ordinamento. In buona sostanza, la verifica della compatibilità ambientale svolta successivamente alla realizzazione dell'opera, se anche non produce danno all'integrità paesaggistica, non cancella la compromissione sostanziale dell'obbligo di conseguire in via preventiva il titolo di assenso necessario all'intervento modificativo dello stato dei luoghi. Pertanto, il provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria deve essere considerato parte integrante della documentazione finalizzata al rilascio del nulla osta, e quindi sarà inviato alla competente Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio, assieme allo stesso nulla osta e alla documentazione relativa, costituendo l'insieme di tutti questi elementi la documentazione complessiva in base alla quale il Comune si è determinato al rilascio del provvedimento.

Resta integro il potere statale di annullamento della autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151 del Testo unico n. 490/99, e pertanto nella procedura relativa dovranno essere applicate le indicazioni e le prescrizioni stabilite dal presente Accordo.

ALLEGATO “B”

Il sistema di tutela così come descritto dalla normativa e dalla evolutiva interpretazione giurisprudenziale mostra uno dei punti più critici nella assenza di criteri e principi univoci che disciplinino l'attività di valutazione delle trasformazioni del territorio. Tale valutazione, che, sulla base dei valori riconosciuti o riconoscibili e dei caratteri peculiari presenti nell'area dell'intervento, muove dalla comparazione tra lo stato attuale del luogo e la situazione che potrà assumere a seguito della realizzazione dell'opera progettata, deve infatti necessariamente fondarsi su una adeguata documentazione atta a consentire al Comune di pervenire ad un giudizio consapevole. La mancanza di un indirizzo univoco in merito, ha favorito il consolidamento di un potere discrezionale di decisione in capo alle amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, sia in fase di rilascio sia in quella di esercizio del potere di riesame, con la conseguenza di non realizzare la necessaria uniformità di valutazione dei singoli progetti da parte delle stesse amministrazioni. D'altra parte, la necessità di corredare il provvedimento autorizzatorio con una adeguata motivazione, che dia atto della correttezza e congruità dell'esame svolto dal Comune sulla base della documentazione presentata, mette in evidenza chiaramente l'opportunità di determinare elementi e modalità del procedimento che siano condivisi dalle amministrazioni interessate e che favoriscano l'accelerazione e la semplificazione della procedura, la quale inoltre in tal modo risulta più trasparente per il cittadino.

Si è ritenuto pertanto, nell'ambito dell'Accordo tra il Ministero, la Regione Emilia-Romagna e l'Associazione delle autonomie locali, di individuare i criteri e le modalità che prioritariamente orientino l'attività di valutazione svolta dai Comuni e dalle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio in sede di esame degli interventi di trasformazione in area tutelata, in quanto tale analisi è necessaria al raggiungimento di un corretto e consapevole giudizio di merito sui progetti di trasformazione da parte dei Comuni. La finalità è quella non soltanto di precisare l'ambito di applicazione della procedura di autorizzazione paesistica, tentando un suo snellimento, ma anche e soprattutto quella di condividere tra le amministrazioni interessate gli obiettivi cui deve tendere l'attività di controllo e valutazione delle trasformazioni del territorio e la documentazione ritenuta a tal fine necessaria. Si sottolinea, inoltre, l'opportunità di valutare le proposte di trasformazione nel merito del contesto locale, tenendo presente che il concetto di paesaggio risulta definito sia dall'oggettività dei caratteri fisici del territorio sia dalla soggettività con cui tali caratteri vengono recepiti in rapporto alle differenti articolazioni culturali così come indicato dalla Convenzione europea che definisce il paesaggio come “una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”.

Resta, in ogni caso, salva in capo alle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio la competenza di definire i principi e i criteri compositivi e formali di riferimento per l'emanazione dei pareri prevista dall'art. 3, comma 2, lett. c) della L.R. n. 31/02.

Ambito di applicazione

In base al Testo unico n. 490/99 sono soggetti a vincolo paesaggistico e pertanto sottoposti al procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151 dello stesso decreto legislativo, gli interventi previsti nei seguenti ambiti:

- immobili o località compresi negli elenchi di cui all'art. 140 del Testo unico, già art. 2 della L. n. 1497/39, individuati e perimetrati da provvedimenti amministrativi in quanto riconosciuti rientranti in una delle seguenti categorie di beni (art. 139 del Te-

sto unico n. 490/99):

- cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o singolarità geologica (lett. a);
- ville, giardini e parchi pubblici che si distinguono per la loro non comune bellezza (lett. b);
- complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale (lett. c);
- bellezze panoramiche considerate come quadri, punti di vista o di belvedere dai quali si goda spettacolo di quelle bellezze (lett. d);
- immobili e località oggetto di proposte di vincolo pubblicate successivamente alla data del 18 febbraio 1995 e per le quali non sia ancora stato emanato il provvedimento conclusivo da parte della Giunta regionale ovvero del Ministero competente;
- zone sottoposte a vincolo di tutela paesistico ambientale in virtù dei decreti ministeriali emanati ai sensi della L. n. 431/85, ora art. 146 del Testo unico;
- zone rientranti nelle categorie di cui all'art. 146, comma 1, del Testo unico, già art. 1 della L. n. 431/85, e che sono così individuati:
 - territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla battigia, anche per i terreni elevati sul livello del mare (lett. a);
 - territori contermini a laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sul livello del mare (lett. b);
 - fiumi, torrenti e corsi d'acqua iscritti negli elenchi dal Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con Regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna (lett. c), così come individuati dalla deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 29 dicembre 2000, n. 2531, con la quale, ai sensi dell'art. 146, comma 3, sono stati individuati i fiumi, torrenti e corsi d'acqua irrilevanti ai fini paesaggistici;
 - le montagne per la parte eccedente i 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e i 1200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e le isole (lett. d);
 - i ghiacciai e i circhi glaciali (lett. e);
 - i parchi e le riserve naturali e regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi (lett. f);
 - i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento (lett. g);
 - le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici (lett. h);
 - le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (lett. i);
 - i vulcani (lett. l);
 - le zone di interesse archeologico (lett. m).

A seguito dell'attuazione dell'art. 46, comma 5, della L. R. n. 31/02, una volta approvata la variante al PRG relativa alla perimetrazione delle aree soggette a vincolo paesaggistico e delle aree di esclusione dallo stesso vincolo, questa costituisce l'unico riferimento per l'applicazione della procedura di autorizzazione paesaggistica.

Pertanto, i Comuni, attraverso la suddetta variante, sono chiamati a operare, ai fini di assicurare la certezza degli ambiti sottoposti a vincolo e quelli esclusi dallo stesso vincolo, la ricognizione non già delle zone omogenee individuate dai piani regolatori alla data del 6 settembre 1985, ma l'accertamento, ora per allora, delle parti del tessuto urbano che, alla data suddetta, presentavano le caratteristiche proprie delle zone A e B secondo quanto definito dall'art. 2 del DM n. 1444/68. Tali ambiti sono costituiti dalle parti del territorio interessate da agglomerati urbani storici oppure dalle parti del territorio totalmente o parzialmente edificate nelle quali la superficie coperta dagli edifici esistenti non fosse inferiore a 1/8 della superficie fondiaria della zona e la densità territoriale superiore a 1,5 mc/mq, ovvero delle parti dello stesso territorio urbano ricomprese nei Piani pluriennali di attuazione (P.P.A.) previsti in zone diverse da quelle A e B, o, nei Comuni sprovvisti di tali strumenti urbanistici, delle aree che ricadevano all'interno delle perimetrazioni di centri edificati effettuate ai sensi dell'art. 18 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865. Questa verifica si impone in quanto le definizioni delle zone omogenee fissate dalla L.R. n. 47/78 si discostano da quelle determinate dal citato DM n. 1444/68. A tale scopo, i Comuni dovranno, innanzitutto, avere riguardo delle risultanze degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985. Qualora, poi, alla stessa data risultasse adottato uno strumento urbanistico, approvato successivamente ad essa, destinato a dare una rappresentazione più aggiornata degli effettivi ambiti relativi agli agglomerati urbani che presentavano le caratteristiche proprie delle zone A e B, i Comuni dovranno tenere conto, altresì, delle indicazioni di detti piani adottati, in quanto questi concorrono alla ricostruzione dell'effettivo stato del tessuto urbano nel periodo di riferimento. Deve essere, infine, sottolineato che i P.P.A. adottati successivamente alla suddetta data del 6 settembre 1985, non producono l'effetto di esonerare dal vincolo concesso dall'art. 146 del Testo Unico.

Considerato che si può con certezza sostenere che qualunque opera o intervento produce una forma di trasformazione del contesto paesaggistico di riferimento, negli ambiti assoggettati a vincolo paesaggistico sono conseguentemente oggetto di valutazione i progetti di opere e interventi di trasformazione del territorio in grado di alterare, in modo diretto o indiretto, permanente o temporaneo, l'aspetto, il significato e la funzione di una qualsiasi componente paesaggistica-ambientale o di un paesaggio nel suo complesso. Restano salvi i casi in cui intervengano intese particolari tra gli Enti interessati, finalizzate alla semplificazione e alla accelerazione della procedura di controllo delle trasformazioni in relazione a interventi o opere di modesta entità ovvero di minore incidenza sul territorio, attraverso regole e parametri preventivamente concordati (art. 5, comma 3, del presente Accordo).

Ai sensi dell'art. 152 del T.U. 490/99, non sono in ogni caso assoggettati a procedimento di autorizzazione paesaggistica gli interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici.

Contenuto della attività di valutazione delle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio

Gli aspetti principali da considerare nella valutazione degli interventi di trasformazione proposti sono stati definiti dall'art. 9 dell'Accordo Ministro-Regioni del 19 Aprile 2001 oltre che dall'art. 3, comma 2, lett. b), della L.R. 31/02. Essi riguardano:

1. la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei piani;
2. la coerenza dell'intervento proposto con gli obiettivi di qualità paesistica;
3. la congruità dell'intervento proposto con i valori riconosciuti dal vincolo;
4. la correttezza, formale e sostanziale, dell'intervento proposto in merito al suo inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale.

Analizzando nel merito le fasi sopra delineate, si rileva che, riguardo alla valutazione prevista al punto 1, la verifica di conformità deve essere condotta in riferimento alle disposizioni del PTPR, così come specificato e articolato dai PTCP e dai PRG che ne abbiano attuato i contenuti e gli obiettivi ai sensi degli artt. 24 e 28 della L.R. 20/00. Ciò trova conferma anche nelle premesse all'Accordo Ministro-Regioni del 19 Aprile 2001, nelle quali si sottolinea che "gli interventi di trasformazione del paesaggio possono essere realizzati solo se coerenti con le disposizioni dettate dalla pianificazione paesistica".

Per quanto riguarda l'attività di verifica di cui al precedente punto 2, elementi di riferimento ai fini della definizione degli "obiettivi di qualità paesistica" possono essere considerati gli obiettivi di tutela e di limitazione alle trasformazioni fissati dai piani e riconducibili alle diverse zonizzazioni effettuate dal PTPR e specificate e articolate dai PTCP, ovvero dai PRG nei casi in cui questi abbiano proceduto a tale individuazione. In ogni caso, sembra opportuno ricordare che già la Convenzione europea afferma che gli obiettivi di qualità devono essere strettamente collegati alla politica del paesaggio determinata dai pubblici poteri, la quale dovrà formulare gli orientamenti fondamentali, i principi generali e le scelte strategiche che serviranno da guida alle decisioni relative alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione.

A tale proposito si evidenzia la circostanza che le zonizzazioni di tutela definite dal PTPR articolano in modo gerarchico le diverse parti del territorio regionale in funzione del livello di integrità, di identità e di rilevanza dei valori paesistici, assegnando a ciascuna delle zone individuate limitazioni alle trasformazioni possibili in relazione ai valori paesaggistico-ambientali riscontrati.

Questa impostazione è in sintonia con le finalità dell'art. 4 dell'Accordo Ministro-Regioni del 19 Aprile 2001 il quale affida alla definizione degli "Obiettivi di qualità paesistica" le seguenti finalità:

- a) il mantenimento delle caratteristiche, dei valori costitutivi e delle morfologie, tenendo conto anche delle tipologie architettoniche, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi tradizionali;
- b) la previsione di linee di sviluppo compatibili con i diversi livelli di valori riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesistico del territorio, con particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole;
- c) la riqualificazione della parti compromesse o degradate per il recupero dei valori preesistenti ovvero per la creazione di nuovi valori paesistici coerenti ed integrati.

Le due attività di verifica fin qui descritte sono da eseguirsi a cura dell'amministrazione comunale, in particolare dal dirigente responsabile dello Sportello unico, trattandosi di attività che deve necessariamente relazionarsi con gli strumenti di pianificazione e gli obiettivi di qualità del territorio determinati dal Comune. Le successive fasi di esame dei progetti di trasformazione, relative alla congruità con i valori riconosciuti dal vincolo e alla correttezza del suo inserimento nel contesto urbano, paesaggistico e ambientale, competono invece alla Commissione per la qualità architettonica e il paesag-

gio nell'esercizio di espressione del relativo parere di merito.

La verifica di congruità del progetto con i valori riconosciuti dal vincolo deve necessariamente rivolgere la propria attenzione alle caratteristiche ed agli effetti derivanti dall'intervento nel suo complesso, oltre che alle parti accessorie e di servizio.

Stante la sostanziale difficoltà di fissare a priori criteri e parametri da applicare in maniera generalizzata allo svolgimento di tale valutazione, che richiede una conoscenza specifica dei luoghi in cui si realizzerà l'intervento, dei valori paesaggistico-ambientali esistenti, delle loro caratteristiche e delle fragilità territoriali presenti, diventa fondamentale il contributo di esperienza e sensibilità dei membri delle Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio, che pertanto dovranno essere scelti tra persone particolarmente competenti in materia di paesaggio.

Allo scopo di riconoscere i valori salvaguardati dal vincolo, una prima distinzione deve essere fatta sulla base delle tipologie di beni tutelati che rientrano nell'ambito di applicazione del procedimento di autorizzazione paesistica. Infatti, per i beni individuati con provvedimenti specifici, sarà necessario fare riferimento alle motivazioni che hanno determinato l'apposizione del vincolo. Per quanto riguarda i beni assoggettati a tutela direttamente dalla legge, qualora il piano non definisca espressamente le caratteristiche e le modalità di intervento in tali ambiti, la valutazione può essere ricondotta a quegli elementi che, nel loro insieme, definiscono, per qualunque tipologia di bene, il suo carattere peculiare. Tali elementi, che possono essere considerati aspetti salienti attraverso i quali valutare gli effetti di trasformazioni, sono riconducibili alla forma del bene in questione, alla funzione da questo espressa (ecologica, economica, testimoniale), al significato storico, culturale o naturale da esso rappresentato, e, infine, al valore intrinseco del bene ovvero al valore che esso assume a causa della relazione con altri oggetti dello stesso tipo o del contesto in cui esso si trova inserito.

Un ulteriore contributo all'esercizio di tale valutazione può essere ricercato nei principi contenuti dalla L.R. 15 luglio 2002, n. 16, recante "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio", ed in particolare nella definizione di cui all'art. 10 della medesima legge, relativo alle cosiddette "opere incongrue". In base alla norma, infatti, si definiscono tali "le costruzioni e gli esiti di interventi di trasformazione del territorio che per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, alterano in modo permanente l'identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi".

Qualora l'intervento proposto presentasse elementi che potrebbero determinare nei confronti del valore riconosciuto, impatti di non rilevante importanza nell'economia del progetto, la sua congruità con i valori del luogo può essere ottenuta anche attraverso la previsione di specifiche azioni finalizzate alla mitigazione o alla compensazione dell'impatto dell'opera sul paesaggio, che in alcuni casi potrebbero anche configurarsi come attività di recupero e riqualificazione, in particolare nei territori che abbiano subito processi di disgregazione dei caratteri morfologici, tipologici e funzionali, mediante la creazione di nuovi valori e nuove identità paesaggistiche, come sollecitato dalla Convenzione europea e dall'Accordo Ministro-Regioni del 19 aprile 2001.

In relazione alla verifica di inserimento paesaggistico dell'intervento proposto di cui al precedente punto 4, esplicitamente richiesta dall'art. 3 della L.R. 31/2002, è opportuno sottolineare l'importanza fondamentale. Non è sufficiente, infatti, certificare i caratteri dell'opera proposta e la sua interferenza diretta o indiretta con i valori paesaggistico-ambientali riscontrabili nell'area o nelle sue immediate vicinanze, ma occorre verificare la coerenza del suo inserimento nel più ampio contesto paesaggistico di riferimento; confrontarlo, cioè, con il complesso dei caratteri, delle tipologie, dei valori, degli equilibri, delle invarianti strutturali, delle identità culturali, delle testimonianze e di ogni altro elemento connotante quello che possiamo definire come il "sistema locale di paesaggio".

A questo proposito, un riferimento essenziale è costituito dalle Unità di paesaggio

(U.d.p.), di cui all'art. 6 delle norme del piano paesistico regionale, rinvenibili sia nel PTPR, sia nei PTCP, oltre che negli strumenti di pianificazione comunale adeguati alle disposizioni dello stesso piano regionale.

Il compito loro assegnato dal PTPR, e successivamente dai PTCP e dagli strumenti comunali, è infatti quello di riconoscere, in modo il più possibile oggettivo ma qualitativo, la diversità dei paesaggi regionali, i cui elementi, incrociandosi e interrelandosi tra loro, esercitano determinate funzioni realizzando forme conseguenti e riconoscibili; la descrizione dei caratteri tipici e delle invarianti dei piani favoriscono inoltre un utile riferimento per la valutazione della compatibilità delle scelte progettuali, in quanto implicano una netta cognizione delle conseguenze che tali scelte comportano, in termini di coerenza o di perdita di identità dell'ambito paesaggistico-ambientale.

Esito della valutazione paesaggistico-ambientale

L'esito della valutazione dei progetti proposti, svolta in base alle fasi sopra descritte, può determinare tre possibili esiti:

- il progetto viene valutato positivamente, con pieno riconoscimento della sua idoneità paesistica, in quanto riconosciuto compatibile con il contesto paesistico esistente;
- il progetto presenta lacune in parti non essenziali sotto il profilo localizzativo, della soluzione progettuale adottata, degli interventi di integrazione o compensazione previsti. In tali casi la valutazione potrà avere esito positivo, pur inducendo l'amministrazione a dettare le prescrizioni necessarie a ricondurre il progetto proposto alla necessaria compatibilità paesaggistica, che potranno comprendere anche le eventuali modalità di inserimento paesaggistico al fine di minimizzare l'impatto ambientale;
- il progetto incide in modo negativo direttamente e irreversibilmente sui caratteri, i valori e le invarianti che caratterizzano l'area di intervento o il contesto paesaggistico-ambientale. In questi casi il progetto dovrà essere rigettato, affinché venga riformulato sulla base delle osservazioni della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio.

Documentazione da allegare al progetto

È necessario mettere in risalto innanzitutto la specialità dei contenuti richiesti ad un progetto che si confronti con i valori di un determinato contesto paesaggistico-ambientale, in quanto essi hanno lo scopo di dimostrare la compatibilità degli interventi proposti con gli aspetti oggetto di valutazione da parte della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio. In più, è opportuno in questa sede rammentare che la Commissione fonda il proprio parere esclusivamente sulla base della documentazione prodotta a corredo della richiesta di autorizzazione, e che tale valutazione diventa parte integrante della motivazione che sta a fondamento del rilascio o del diniego del nulla osta paesaggistico, assieme alla verifica di conformità agli strumenti di pianificazione effettuata dallo Sportello unico.

Alla luce di ciò, si ritiene opportuno definire l'elenco dei documenti da allegare all'istanza di autorizzazione paesaggistica, che sia condiviso dagli Enti preposti alla verifica delle trasformazioni del paesaggio, così da evitare la necessità di integrazioni a posteriori e ottenendo, al contempo, l'applicazione corretta ed omogenea della procedura nelle diverse realtà comunali. Non deve infatti sfuggire che la qualità del progetto sarà tanto più

elevata quanto maggiore risulti l'analisi e la conoscenza dei luoghi in cui si intende intervenire. Tale conoscenza, infatti, è fondamentale non solo per qualificare gli aspetti compositivi e architettonici dell'intervento, ma anche per contestualizzarlo correttamente in uno specifico ambito paesistico-ambientale.

Pertanto, la proposta deve essere corredata dagli elementi analitici che permettano la valutazione della compatibilità e che trovino collocazione in una specifica relazione paesaggistica-ambientale.

Relazione paesaggistica ambientale

La relazione paesaggistica-ambientale deve indicare:

- l'esatta ubicazione dell'opera su base CTR alla medesima scala delle tavole di PRG, in quanto funzionale alla verifica di conformità dell'intervento alle previsioni della pianificazione territoriale, paesistica ed urbanistica vigente. A tale scopo, risulta necessario produrre lo stralcio delle corrispondenti tavole del PTPR/PTCP e del PRG/PSC, corredato dalle relative norme prescrittive ed attuative inerenti all'area in cui si intende individuare l'intervento;
- la descrizione dell'intervento, con l'evidenziazione dei caratteri tipologici, estetici e funzionali delle opere proposte;
- la descrizione dello stato dei luoghi, dei valori e del contesto paesaggistico interessato dall'intervento;
- la descrizione dello stato di progetto dell'area in cui si colloca l'intervento, corredato da piante, sezioni, prospetti e planivolumetrici dell'opera stessa, con l'indicazione dei materiali e dei cromatismi che si intendono utilizzare;
- la descrizione dei caratteri e i valori del più esteso contesto paesaggistico-ambientale in cui si inserisce l'intervento, riconoscibili a partire dagli elaborati cartografici dell'uso del suolo che individuino le preesistenze naturali, culturali, storiche e paesaggistiche rinvenibili in un ambito significativo di riferimento. Un supporto a tale necessaria descrizione è fornito dalla individuazione delle unità di paesaggio in cui ricade l'intervento proposto, rinvenibile nel PTPR ovvero nei PTCP inerenti. Necessario completamento alla descrizione del contesto paesaggistico, sarà la ricognizione fotografica, da diverse prospettive, dell'area di intervento e degli aspetti più significativi e caratterizzanti l'ambito territoriale di riferimento;
- la descrizione degli aspetti di compatibilità dell'opera con le caratteristiche ed il grado di tutela operante nell'area considerata e la sua coerenza in relazione ai caratteri tipologici, funzionali e estetici del contesto paesistico-ambientale;
- la valutazione dell'entità delle trasformazioni indotte da parte delle opere proposte, comprensive di strutture accessorie e di servizio (strada di accesso, parcheggi, movimentazioni del terreno, ecc.); nei casi più complessi o rilevanti sotto il profilo dell'entità delle trasformazioni indotte, infine, l'inserimento della opera proposta nel contesto paesaggistico, urbanistico e ambientale dovrà essere evidenziata da schizzi, disegni, fotomontaggi, simulazioni al computer;
- la descrizione delle opere di integrazione e di inserimento paesaggistico eventualmente previste ;
- la descrizione degli eventuali interventi di compensazione, di riqualificazione e di rafforzamento dell'immagine, dei valori e dell'identità del contesto paesaggistico di riferimento;

- le motivazioni che hanno portato alle scelte progettuali proposte, eventualmente anche in relazione alle possibili alternative analizzate.

È evidente che l'approfondimento e le caratteristiche della documentazione da presentare a corredo dell'istanza di autorizzazione paesaggistica deve essere rapportata alla complessità dell'intervento proposto e all'entità dell'eventuale impatto delle trasformazioni ipotizzabili sul paesaggio.

Conseguentemente la documentazione sopra richiamata potrà essere sintetizzata in forma di scheda progettuale per quanto riguarda le opere di modesto rilievo e di basso impatto paesaggistico, ferma restando la necessità che le stesse siano definite puntualmente all'interno del RUE ovvero in un apposito documento realizzato dalla Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. c), della L. r. n. 31/02.

Si rammenta infine che l'autorizzazione rilasciata, ai fini della compatibilità paesistica costituisce provvedimento separato e preliminare al rilascio della concessione edilizia.

Ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 29 dicembre 200, n. 441, l'autorizzazione paesaggistica rilasciata al termine delle predette valutazioni, e corredata dalla documentazione in base alla quale il Comune l'ha emanata, deve essere inviata alla Soprintendenza di settore competente in materia, per l'esercizio del potere di esame di cui all'art. 151, comma 4, del Testo unico n. 490/99.