



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 21 febbraio 2013

NUMERO AFFARE 00363/2013

OGGETTO: Ministero per i beni e le attività culturali - ufficio legislativo.

Schema di D.P.R. recante regolamento di modifica del D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139, concernente procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'art. 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2001, n. 42.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota prot. MBAC – UDCM Legislativo 0001919 del 4 febbraio 2013CI.02.02.01/13.18, con la quale il predetto Ministero chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore, Consigliere Bruno Mollica;

Premesso e considerato:

I-Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento sottoposto all'esame della Sezione reca disposizioni modificative ed integrative al regolamento di cui

all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, emanato con D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139.

Riferisce altresì che l'intervento trova base normativa nell'articolo 44 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, recante disposizioni urgenti in materia di sviluppo, il quale stabilisce che, con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per i beni delle attività culturali, d'intesa con la Conferenza unificata, sono dettate disposizioni modificative ed integrative al citato regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, "al fine di precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, nonché allo scopo di operare ulteriori semplificazioni procedurali" rispetto a quanto disposto dal predetto D.P.R. n. 139 del 2010.

Ciò in ragione delle difficoltà applicative emerse nel regime del regolamento del 2010 e di una sostanziale "complicazione" del quadro giuridico di riferimento.

Lo schema proposto mira a consentire – espone ancora la relazione – l'applicazione del regime semplificato a tutti gli interventi di lieve entità, indipendentemente dalla tipologia di vincolo al quale è assoggettata l'area sulla quale l'intervento deve essere realizzato, limitando solo a pochi casi l'esclusione dal regime autorizzatorio semplificato, fermo restando un maggiore affinamento della documentazione illustrativa del progetto nei casi in cui la semplificazione era, nel testo vigente, esclusa del tutto, prevedendosi, in tale ipotesi, un particolare approfondimento e arricchimento contenutistico nella relazione paesaggistica semplificata già prevista a corredo del progetto nell'ambito della procedura semplificata; restano altresì esclusi dalla "semplificazione" gli interventi di maggiore impatto (indicati nell'allegato) da realizzare su immobili soggetti a tutela ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere a), b), c) del Codice (nonché, per la

fattispecie di cui al numero 1, anche ove ricadenti nell'ambito di centri storici perimetrati ai sensi del decreto ministeriale n. 1444 del 1968); rimane inoltre esclusa dal regime semplificato l'autorizzazione al taglio di alberi nelle aree sottoposte al vincolo di c.d. "bellezza individua" ai sensi dell'articolo 136, lett. a) e b) del Codice.

Rileva infine la relazione che lo schema proposto costituisce il risultato di una elaborazione condivisa dalle Regioni e dagli enti locali, che tiene conto delle esigenze operative di tutte le amministrazioni coinvolte, nell'ambito della prioritaria finalità di tutela del paesaggio, garantendo, nel contempo, uno snellimento delle procedure, al fine di fornire una rapida risposta alle istanze dei cittadini.

II-Lo schema si compone di sei articoli e di un allegato.

L'articolo 1 reca modifica all'articolo 1 del D.P.R. n. 139 del 2010.

Al comma 1 viene precisato che rientrano nel novero degli interventi di lieve entità, soggetti al regime dell'autorizzazione semplificata "le istanze di rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche scadute da non più di centoventi giorni, relative a interventi in tutto o in parte non eseguiti, a condizione che il progetto risulti conforme in ogni sua parte a quanto in precedenza autorizzato ed alle specifiche prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute".

Al comma 2 si prevede che potranno essere apportate "specificazioni e rettificazioni" all'elenco di cui all'allegato 1 con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, sentiti i Ministri dello Sviluppo economico, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Conferenza unificata, fondate su esigenze e motivazioni tecniche, nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione.

L'articolo 2 sostituisce integralmente il corrispondente articolo del D.P.R. n. 139 del 2010 specificando, in particolare, in quattro commi, gli oneri documentali

gravanti sul privato con asseverazione dei soli aspetti urbanistico-edilizi aventi rilievo paesaggistico, nonché i contenuti della documentazione con riguardo ad una serie di interventi ove concernenti immobili soggetti a tutela ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettere a), b), c) del Codice, indicati nell'allegato, riducendo al minimo le ipotesi di esclusione dalla procedura semplificata.

L'articolo 3 – che modifica ed integra l'articolo 4 del D.P.R. n. 139 del 2010 – reca, in 10 commi, una serie di prescrizioni di carattere procedurale, sempre nel contesto di un “alleggerimento” dei relativi adempimenti a carico del privato; prescrizioni di carattere procedurale sono contenute anche nell'articolo 4, che modifica l'articolo 5 del precitato D.P.R. n. 139 del 2010.

L'articolo 5 dispone la sostituzione dell'allegato 1 al D.P.R. n. 139 del 2010 con il nuovo allegato, in cui sono elencate le categorie di interventi di “lieve entità” sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.

L'articolo 6 reca la clausola di invarianza finanziaria.

III-Rileva la Sezione che lo schema regolatorio si pone in coerente attuazione della richiamata disposizione primaria; devono essere peraltro formulate alcune osservazioni di carattere sia sostanziale che formale.

Va in primo luogo rilevato che la relazione illustrativa non risulta corredata dalle relazioni concernenti l'analisi tecnico-normativa (A.T.N., ai sensi della direttiva PCM 27 marzo 2000) e l'analisi d'impatto sulla regolamentazione (A.I.R.), ai sensi del D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170.

Peraltro la considerazione che l'intervento regolatorio si colloca correttamente nel solco della normativa primaria (ferme restando le osservazioni di seguito esposte) orienta il Collegio a prescindere da decisioni di natura interlocutoria, anche avuto riguardo ad esigenze di celerità nell'espletamento dell'odierno compito consultivo.

Quanto sopra non senza invitare l'Amministrazione ad attenersi, per l'avvenire, alla scrupolosa osservanza degli obblighi prescritti dalle precitate disposizioni.

Ciò posto, relativamente al preambolo, si osserva preliminarmente che l'articolo 44 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5- che costituisce la base normativa primaria dell'intervento regolatorio – non richiede, ai fini dell'emanazione dello stesso, il “concerto” con il Ministro degli affari regionali il turismo e lo sport (peraltro neppure allegato in atti): tale riferimento va quindi espunto dal testo.

Si suggerisce, inoltre, quanto al terzo “Visto”, di inserire, al terzo rigo, dopo la parola “regolamento”, le parole “da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni” nonché, dopo la parola “autorizzazione”, la parola “paesaggistica”.

Nel periodo concernente il parere del Consiglio di Stato, la parola “Visto” va sostituita con la parola “Udito”.

Relativamente all'articolato, va osservato che la norma primaria di cui all'articolo 44 del decreto legge n. 5 del 2012 demanda specificatamente ad un decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 la definizione delle “ipotesi di interventi di lieve entità” e delle “ulteriori semplificazioni procedurali”.

L'articolo 1, comma 2, dello schema di regolamento rimette invece ad un mero decreto ministeriale l'adozione di “specificazioni e rettificazioni all'elenco” di cui al comma 1 (che forma parte integrante del regolamento stesso) “fondate su esigenze e motivazioni tecniche nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione”.

Tale prescrizione incide chiaramente sulla “individuazione stessa degli interventi di “lieve entità” e sulla “documentazione” richiesta ai fini dell'autorizzazione – nel che è l'essenza stessa dell'odierna modifica – demandandone la previsione ad un organo diverso da quello cui il legislatore ha assegnato il potere di normazione secondaria.

Né orienta per diverso assunto la considerazione che le “specificazioni e rettificazioni” di cui trattasi debbano essere fondate su “esigenze e motivazioni tecniche”: basti scorrere l’elenco degli interventi di “lieve entità” analiticamente indicati nell’allegato 1 per pervenire alla conclusione che le tipologie degli interventi medesimi sono, nella quasi totalità, di natura tale da essere suscettibili di stravolgimento (quanto alla loro inclusione o meno nell’elenco) proprio per effetto di scelte “tecniche” (dimensioni, altezze, volumetrie, etc.); quanto alle rettificazioni concernenti la “documentazione” richiesta ai fini dell’autorizzazione semplificata, non può sfuggire all’interprete della disposizione che la “documentazione” costituisce essa stessa l’elemento cardine dell’intervento di semplificazione, sì da non poter essere rimessa alle scelte di un soggetto non contemplato dalla norma primaria.

In estrema sintesi va rinvenuta nella scelta del legislatore relativa all’uso dello strumento normativo di cui all’articolo 17, comma 2, citato la preclusione di interventi regolatori di modifica delle determinazioni predisposti ad opera di un “decreto” ministeriale, con evidente “degradazione della fonte”.

Di tale rilievo dovrà tenere adeguatamente conto l’Amministrazione nell’ulteriore corso dello schema di regolamento.

Una ultima considerazione va espressa in ordine alla disposizione dell’articolo 4, comma 8, nella parte in cui viene integrato il testo approvato in sede preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 22 dicembre 2012, e cioè laddove si precisa che “in caso di parere obbligatorio e non vincolante del soprintendente, ai sensi del comma 10, il provvedimento di rigetto è adottato dall’amministrazione competente al rilascio dell’autorizzazione”.

Si ravvisa in proposito l’esigenza di una maggiore chiarezza espositiva in punto di correlazione con il periodo immediatamente precedente circa la competenza all’adozione del provvedimento di rigetto dell’istanza presentata dal privato.

In ordine all'Allegato 1, sembra al Collegio che debba essere considerata l'opportunità di specificazioni relativamente ai seguenti punti:

- a)n. 17, circa la individuazione della “collocazione consimile a ciò preordinata” per la installazione di insegne;
- b) n. 18, circa la definizione delle “piccole dimensioni” delle tende da sole escludenti la necessità dell'autorizzazione paesaggistica;
- c) n. 39, nella parte in cui, nell'escludere la necessità di autorizzazione per le occupazioni temporanee “fino a trenta giorni” non prevede strumenti di verifica della data di inizio delle occupazioni medesime.

IV-In conclusione, può esprimersi parere favorevole all'ulteriore corso dello schema di regolamento, con le osservazioni di cui ai punti precedenti.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole, con le osservazioni di cui in premessa, in ordine allo schema di regolamento proposto.

L'ESTENSORE
Bruno Mollica

IL PRESIDENTE
Luigi Cossu

IL SEGRETARIO