

Nell'ambito del processo partecipativo avviato pubblico di seguito alcune proposte che ho elaborato ed inviato alla Regione Veneto per le loro valutazioni.

La mia proposta.

## PROPOSTA DI INTEGRAZIONE DELL'ART. 32

### Art. 32 – Procedimento di formazione del piano urbanistico attuativo (PUA)

## Proposte di modifica

Inserire la proposta puntuale di modifica/correzione in riferimntno allo specifico articolo selezionato il seguente comma:

**Qualora nell'ambito di intervento siano compresi immobili vincolati ai sensi del DECRETO LEGISLATIVO 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio – il comune acquisisce il parere della Soprintendenza.**

## Motivazione

Con sentenza N. 00587/2014 il TAR Veneto ha espresso il seguente orientamento: "...Si sostiene che l'Amministrazione comunale avrebbe erroneamente applicato l'art. 16 comma 3 della L. n. 1150/1942, disciplina quest'ultima che sarebbe superata dagli artt. 19 e 20 della L. reg. n. 11/2004 nella parte in cui non richiedono, nella procedura di approvazione dei Piani Attuativi, l'acquisizione di un preventivo parere favore di compatibilità paesaggistica.1.1 La tesi sostenuta muove da una prospettazione che non appare condivisibile. Parte ricorrente, infatti, constatando come la disciplina regionale non preveda obbligatoriamente l'acquisizione del parere sopra citato porta alle estreme conseguenze detta circostanza, ritenendo che tutte le volte detto parere sia richiesto (come nel caso di specie), si determini un'illegittimità del procedimento di approvazione di un qualunque PUA.1.2 La tesi non appare condivisibile nel momento in cui non distingue una disciplina prettamente urbanistica, oggetto di potestà legislativa concorrente e così come effettivamente disciplinata con la legge Regionale n. 11/2004, da una normativa finalizzata alla tutela dell'ambiente, materia quest'ultima che, che come è noto, rientra nella competenza esclusiva dello Stato.1.3 Sul punto si è affermato (per tutti si veda Corte Cost. 232/08 e n.367/2007) che la disciplina regionale non può prevedere deroghe agli istituti di protezione ambientale, "qualora prevedano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito va ricondotta l'autorizzazione paesaggistica". 1.4 Va, infatti, considerato che la necessità di richiedere l'autorizzazione paesaggistica nel procedimento diretto all'approvazione di un piano di lottizzazione trova un riscontro positivo sia, nell'art. 16 comma 3 della L. n. 1150/1942 sia, ancora, nell'art. 28 della stessa normativa, disciplina quest'ultima che, per quanto attiene i principi in materia ambientale, non può considerarsi automaticamente superata con l'introduzione della Legge Reg. n. 11/2004.1.5 Un orientamento giurisprudenziale, seppur non univoco (T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, Sent., 08-04-2010, n. 1511), ha previsto l'applicabilità dell'art. 28 comma 2 della legge 17 agosto 1942 n. 1150, ritenendo necessaria una valutazione di compatibilità ambientale nel procedimento di approvazione dei piani di lottizzazione. Si è affermato che l'art. 28 sopra citato "estende ai piani di lottizzazione la necessità di una valutazione sotto il profilo paesistico indipendentemente dalla presenza di un vincolo paesistico-ambientale. Qualora un tale vincolo sussista, tanto per l'intervento di una dichiarazione di notevole interesse pubblico riferita a un bene determinato (art. 136 e 157 del Dlgs. 42/2004) quanto per effetto della tutela ex lege dei contesti ambientali (art. 142 del Dlgs. 42/2004), è necessaria una vera e propria autorizzazione paesistica, sottoposta all'epoca dei fatti, ossia nel regime transitorio, al potere di annullamento ministeriale ex art. 159 del Dlgs. 42/2004".1.6 Si consideri, ancora che, a prescindere dal procedimento di approvazione dei Piani Attuativi disciplinato dagli artt. 19 e 20 della L. Reg. n. 11/2004, deve ritenersi che sussista, comunque, la facoltà del Comune di acquisire il parere di compatibilità paesaggistica e, ciò, anche in

*considerazione del carattere di atto “presupposto” tipico della valutazione paesaggistica, rispetto al provvedimento abilitativo di competenza dell’Amministrazione comunale. 1.7 Come ha, peraltro, confermato anche la pronuncia sopra citata, nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico – ambientale, l’esercizio del potere da parte della Soprintendenza ha il solo effetto di anticipare l’espressione di una valutazione pur sempre indispensabile e propedeutica all’esecuzione dell’intervento di cui si tratta. Detta acquisizione preventiva può, altresì, essere iscritta alla richiesta di un apporto collaborativo da parte dell’Autorità preposta alla tutela del vincolo e, ciò, fermo restando il rispetto dei principi di ripartizione delle competenze nell’emanazione dell’atto definitivo. 1.8 Va, altresì, considerato che un tale modo di operare ha l’effetto di incidere su un piano di economia dei procedimenti, consentendo di non approvare, ai fini edilizi, progetti che non avrebbero alcuna possibilità di superare la prova di conformità paesistica. 1.9 Ne consegue che la richiesta di una valutazione di compatibilità paesaggistica, oltre a risultare prevista dalla disciplina sopra richiamata, non è suscettibile di inficiare, di per sé, il procedimento finalizzato all’esecuzione di opere che, in quanto tali, avrebbero comunque richiesto l’emanazione del parere di compatibilità di cui si tratta....”.*

Sul contrasto emerso in giurisprudenza è intervenuto il MIBAC con il parere dell’ufficio Legislativo n. 0007899-03/04/2015 CI. 02.01.00/176.1,

Il Consiglio di Stato con SEZ. IV – SENTENZA 29 marzo 2021 N. 2640, ha confermato il seguente orientamento: “...8. Ciò premesso, passando all’esame del primo motivo di appello descritto al precedente § 3, preliminarmente il Collegio intende richiamare, in via generale, il costante indirizzo giurisprudenziale di questo Consiglio secondo cui: i) alla funzione di tutela del paesaggio (che il Ministero dei beni culturali esercita esprimendo il suo obbligatorio parere nell’ambito del procedimento di compatibilità ambientale) è estranea ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione, essendo esso atto strettamente espressivo di discrezionalità tecnica, attraverso il quale, similmente a quanto avviene nell’espressione del parere di cui all’articolo 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, l’intervento progettato viene messo in relazione con i valori protetti ai fini della valutazione tecnica della sua compatibilità con il tutelato interesse pubblico paesaggistico, valutazione che è istituzionalmente finalizzata a evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del preesistente valore protetto. Questa regola essenziale di tecnicità e di concretezza, per cui il giudizio di compatibilità dev’essere, appunto, “tecnico” e “proprio” del caso concreto, applica il principio fondamentale dell’articolo 9 della Costituzione, il quale consente di fare eccezione anche a regole di semplificazione a effetti sostanziali altrimenti praticabili. Anche laddove, cioè, il legislatore abbia scelto una speciale concentrazione procedimentale, come quella che si attua con il sistema della conferenza dei servizi, essa non comporta comunque un’attenuazione della rilevanza della tutela paesaggistica perché questa si fonda su un espresso principio fondamentale costituzionale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486; id., sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039; id., 15 gennaio 2013, n. 220); ii) l’istituto del silenzio-assenso di cui all’articolo 17-bis della legge n. 241/1990 non riguarda la fase istruttoria del procedimento amministrativo, che rimane regolata dalla pertinente disciplina positiva, influenzando soltanto sulla fase decisoria, attraverso la formazione di un atto di assenso per silentium con la conseguenza che l’amministrazione procedente è, comunque, tenuta a condurre un’istruttoria completa e, all’esito, ad elaborare uno schema di provvedimento da sottoporre all’assenso dell’amministrazione co-decidente (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 2020, n. 4559). 8.1. Orbene, con riguardo al procedimento di autorizzazione paesaggistica non v’è dubbio che, alla stregua del ricordato articolo 146 del d.lgs. n. 42/2004, il potere autorizzatorio appartiene in prima battuta alla Regione, spettando alla Soprintendenza un parere sulla proposta di provvedimento sottopostale dall’Amministrazione competente. Tale parere, sebbene vincolante, in via ordinaria cessa di esserlo se reso tardivamente e per di più può essere pretermesso in caso di sua mancata espressione, secondo quanto previsto dal comma 9 dell’articolo 146, come modificato dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133. 8.2. Invero, ai sensi dell’art. 146 d.lgs. 42/2004 (dopo le modifiche apportate dall’articolo 25, comma 3, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164): – “la regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali” (comma 6); –

*“entro quaranta giorni dalla ricezione dell’istanza, l’amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell’intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall’interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché con una proposta di provvedimento, e dà comunicazione all’interessato dell’inizio del procedimento e dell’avvenuta trasmissione degli atti al soprintendente, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo” (comma 7); – “il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all’articolo 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Il soprintendente, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell’articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l’amministrazione provvede in conformità” (comma 8); – “decorso inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l’amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione” (comma 9).*

*8.3. Alla stregua di un’interpretazione sistematica di tali disposizioni (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2136; id., n. 4927/2015) e in particolare secondo quanto espressamente previsto dal primo periodo del comma 9, sussiste quindi un univoco indice normativo secondo cui, a seguito del decorso del termine per l’espressione del parere vincolante (rectius: conforme) da parte della Soprintendenza, l’organo statale non resti in assoluto privato della possibilità di rendere un parere; tuttavia il parere in tal modo espresso perderà il proprio valore vincolante e dovrà essere autonomamente e motivatamente valutato dall’amministrazione preposta al rilascio del titolo. Ne consegue, pertanto, che se nel corso di una prima fase (che si esaurisce con il decorso del termine di legge), l’organo statale può, nella pienezza dei suoi poteri di cogestione del vincolo, emanare un parere vincolante dal quale l’amministrazione deputata all’adozione dell’autorizzazione finale non potrà discostarsi (comma 8), successivamente l’amministrazione procedente “provvede sulla domanda di autorizzazione” (comma 9), essendo pertanto legittimata all’adozione dell’autorizzazione prescindendo in radice dal parere della Soprintendenza.*

*8.4. Siffatto assetto di competenze, alla stregua dei principi sopra richiamati, non può essere stravolto per il solo fatto che l’autorizzazione paesaggistica debba essere acquisita in seno a una conferenza di servizi, né su di esso incide il meccanismo del silenzio-assenso tra amministrazioni di cui all’articolo 17-bis della legge n. 241/1990. Quest’ultimo – come detto – vale esclusivamente nei rapporti fra l’amministrazione “precedente” e quelle chiamate a rendere “assensi, concerti o nulla osta”, e non anche nel rapporto “interno” fra le amministrazioni chiamate a co-gestire l’istruttoria e la decisione in ordine al rilascio di tali assensi (nel caso di specie, Regione Sardegna e Soprintendenza). Ne deriva inevitabilmente l’inaccettabilità della tesi di parte odierna appellante, la quale: a) avrebbe l’effetto di “espropriare” delle proprie prerogative l’amministrazione (la Regione) che è normativamente competente a provvedere in ordine alla richiesta di autorizzazione paesaggistica; b) di più, attribuirebbe un effetto di sostanziale vanificazione del contrario avviso espresso dalla Regione ad un silenzio serbato da amministrazione (la Soprintendenza) ex lege chiamata a pronunciarsi non direttamente sulla compatibilità paesaggistica del progetto oggetto del procedimento, bensì sulla proposta di provvedimento formulata dall’altra amministrazione, quella competente in prima battuta.*

*8.5. Analoghe considerazioni valgono per l’articolo 14-ter, comma 7, della medesima legge n. 241/1990, il quale, laddove considera acquisito senza condizioni l’assenso delle amministrazioni (ivi comprese quelle preposte alla tutela di interessi “sensibili” quale quello paesaggistico), si riferisce sempre agli “assensi” da rendere direttamente all’amministrazione procedente, laddove in questo caso la Soprintendenza – lo si ribadisce – era chiamata a esprimersi sulla proposta della Regione. Tutto ciò trova puntuale conferma nella documentazione versata in primo grado, dalla quale risulta che la Regione aveva trasmesso (oltre che al Comune che aveva convocato la conferenza di servizi ai sensi dell’art. 37 della l.r. 20 ottobre 2016, n. 24) alla Soprintendenza, ai sensi dell’articolo 146 del d.lgs. n. 42/2004, la propria relazione istruttoria con proposta di provvedimento negativo, e che, a seguito del silenzio serbato dalla Soprintendenza che nemmeno partecipò alla conferenza, aveva ribadito il proprio avviso negativo nella*

*seduta conclusiva della conferenza tenutasi a norma del citato articolo 14-ter, l. n. 241/1990. 8.6.  
Concludendo sul punto, in ragione di tali considerazioni la prima censura risulta infondata....".*