



## **BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI**

Novità legislative e riflessioni interpretative

\* Il presente Dossier riproduce gli articoli di Guido Inzagli e Carmen Chierchia pubblicati su Il Sole 24 Ore del 30 dicembre 2013.

## PERMESSO EDILIZIO E PAESAGGISTICO, TEMPI DIFFERENZIATI

*L'autorizzazione della Soprintendenza non è più legata al titolo abilitativo*

### Di Guido Inzaghi

La durata dell'autorizzazione paesaggistica non è più allineata al permesso di costruire, ma molte delle imprese che hanno rallentato i lavori edilizi a causa della crisi potranno comunque evitare di dover presentare una nuova istanza. Anche se il prolungamento di validità delle autorizzazioni dipende dalla data del rilascio.

Vediamo nel dettaglio come si è arrivati alla disciplina attuale.

**Le ultime modifiche.** La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica è contenuta nell'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio ed è oggetto di attenzione costante da parte del legislatore. Più volte, infatti, sono stati modificati la struttura del procedimento autorizzativo, i termini del suo svolgimento, nonché i poteri di controllo delle autorizzazioni da parte delle amministrazioni chiamate ad esprimersi sulla materia. Da ultimi, i decreti "del fare" (D.L. 69/2013) e "cultura" (D.L. 91/2013) hanno modificato il comma 4 dell'articolo 146 intervenendo sui termini di validità delle autorizzazioni paesaggistiche.

Prima di questi interventi normativi, l'articolo 146 (nella versione modificata dal D.L. 70/2011) prevedeva che *"L'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione"*.

Il Decreto del Fare aveva aggiunto un'ulteriore precisazione stabilendo che *"qualora i lavori siano iniziati nel quinquennio, l'autorizzazione si considera efficace per tutta la durata degli stessi"*. Il termine di validità dell'autorizzazione, in tal modo, era parametrato alla durata dell'attività costruttiva.

L'intento, chiaramente, era quello di evitare disallineamenti nella durata delle validità del titolo a costruire e della autorizzazione paesaggistica.

**I casi concreti.** Accade spesso, infatti, che l'intervento edilizio sul bene vincolato si inserisca in un contesto autorizzativo più ampio e complesso: si pensi agli impianti da fonte rinnovabile in cui l'autorizzazione paesaggistica viene rilasciata nell'ambito del procedimento in conferenza di servizi preordinato all'emanazione dell'autorizzazione unica ex D.Lgs. 387/2003. In questo caso, l'autorizzazione

paesaggistica può precedere, anche di alcuni anni, l'emanazione del titolo finale che permette l'avvio della costruzione.

Allo stesso modo, per gli impianti produttivi, l'autorizzazione paesaggistica può essere acquisita nell'ambito del procedimento di autorizzazione integrata ambientale, se richiesta.

Gli esempi sono innumerevoli: dai procedimenti in conferenza di servizi per il rilascio delle autorizzazioni alle grandi strutture di vendita alle autorizzazioni ottenute nell'ambito di complessi procedimenti di sviluppo immobiliare. In tutti questi casi, si necessita di un provvedimento autorizzativo finale e conclusivo che determina lo slittamento in avanti – rispetto alla data dell'autorizzazione paesaggistica – dell'inizio (e, quindi, della fine) dei lavori. Ciò determina che nel pieno dell'attività costruttiva, l'autorizzazione paesaggistica viene in scadenza, con la conseguenza che devono arrestarsi le attività di cantiere fino all'ottenimento di una proroga della validità dell'autorizzazione paesaggistica.

Il Decreto "del Fare" aveva tentato di eliminare alla radice tali problemi adeguando la validità dell'autorizzazione paesaggistica alla durata dei lavori. Ma sempre nel 2013, è intervenuto il cd. Decreto Cultura (D.L. 91/2013 convertito con la L. 112/2013) che ha ulteriormente modificato il comma 4 dell'articolo 146 restringendo le previsioni di favore contenute originariamente nel Decreto del Fare. Il D.L. 91/2013 stabilisce, infatti, che *"I lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione possono essere conclusi entro, e non oltre, l'anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo"*. Scompare quindi, l'equiparazione della validità dell'autorizzazione paesaggistica a quella del permesso di costruire ma si concede un anno di "proroga" per i lavori avviati nel corso del quinquennio.

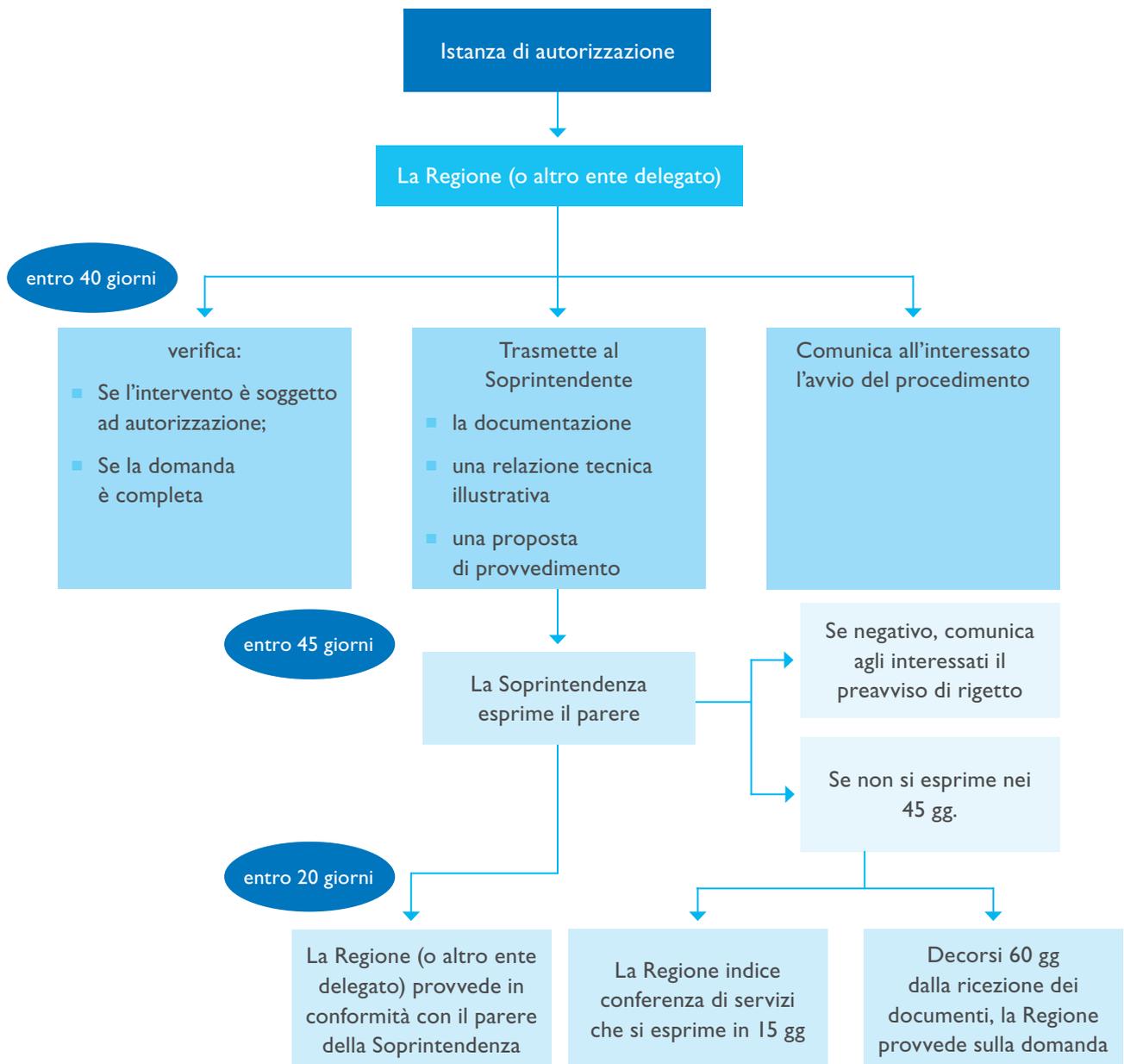
Si tratta pur sempre di una misura di favore che, allungando i termini di validità, consente di evitare la decadenza delle autorizzazioni paesaggistiche.

**Il periodo transitorio.** Il Decreto Cultura, inoltre, proroga *ex lege* di tre anni il termine delle autorizzazioni paesaggistiche in corso di efficacia alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto 91/2012 (ossia il 9 ottobre 2013). Si introduce, in tal modo, un regime transitorio per le autorizzazioni paesaggistiche per le realizzazioni di opere private che siano state emesse entro il 9 ottobre 2013: la validità di queste ultime è prorogata di diritto di tre anni.

## LA DURATA DELL'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

- L'autorizzazione paesaggistica è efficace per un periodo di **cinque anni**;
- Scaduto il termine di 5 anni, il titolare dell'autorizzazione potrà concludere i lavori entro l'**anno successivo** alla data di scadenza del quinquennio;
- Ogni attività non completata in questo periodo dovrà essere sottoposta a nuova autorizzazione;
- Le autorizzazioni già efficaci alla data del 9 ottobre 2013 sono prorogate di diritto di **tre anni**.

## IL PROCEDIMENTO DI AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA



## PARERE PREVENTIVO PER INTERVENIRE SUGLI EDIFICI STORICI

*Per gli immobili vincolati risposte entro 120 giorni*

### Di Guido Inzaghi

Il D.Lgs. 42/2004 (cd. Decreto Urbani) delinea la politica di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale italiano sottoponendo ad un preciso e corposo regime giuridico di tutela e valorizzazione, ogni forma di intervento sui beni culturali e paesaggistici.

Le forme di controllo esercitate dal Ministero per i beni culturali (Mibac) sui beni protetti si estrinsecano in strumenti peculiari a seconda del tipo di bene da tutelare e all'intervento che si vuole realizzare su di esso.

Per i beni culturali, ossia le cose che presentano interesse storico – artistico, il Codice per i beni culturali prevede particolari misure di **protezione e conservazione** che istituiscono stringenti forme di tutela sui beni vincolati stabilendo, infatti, che l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente.

Il nulla osta per interventi edilizi è rilasciato entro 120 giorni dalla ricezione della richiesta da parte della Soprintendenza. Tale termine è sospeso

- in caso di richieste di chiarimenti ed integrazioni o
- nel caso in cui si renda necessario procedere con accertamenti di natura tecnica.

Esso riprenderà a decorrere al momento del ricevimento della documentazione o della conclusione degli accertamenti.

Di regola l'autorizzazione della Soprintendenza interviene nell'ambito di un procedimento autorizzativo per il rilascio del titolo abilitante la costruzione. In tali casi, l'acquisizione del nulla osta della Soprintendenza è da considerarsi come atto prodromico al rilascio del permesso di costruire e in assenza di esso il permesso deve intendersi come illegittimo. Se poi l'intervento è sottoposto a DIA (o a SCIA) l'interessato, all'atto del deposito della denuncia o della segnalazione, deve trasmettere al Comune l'autorizzazione della Soprintendenza, che costituisce – quindi – un allegato della DIA/SCIA. Inoltre, l'iter autorizzativo può svolgersi – a seconda del tipo di autorizzazione richiesta – secondo

il modulo procedimentale della conferenza di servizi; in tal caso l'assenso del rappresentante del Ministero che viene espresso nel consesso delle pubbliche amministrazioni (e che può indicare le eventuali prescrizioni impartite per la realizzazione del progetto) sostituisce, a tutti gli effetti, l'autorizzazione ministeriale.

Per i progetti da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, l'autorizzazione ministeriale è espressa dal Ministero in sede di concerto per la pronuncia sulla compatibilità ambientale e se la valutazione circa la compatibilità dell'opera con l'ambiente risulta negativa, la procedura di VIA si deve intendere conclusa negativamente.

La procedura per il rilascio dell'autorizzazione per interventi edilizi sui beni culturali (come anche sui beni paesaggistici) si inserisce nel contesto organizzativo delineato dall'articolo 5 del DPR 380/2001 secondo cui è lo sportello unico per l'edilizia a dover acquisire tutti gli atti di assenso che confluiscono nel provvedimento autorizzativo finale, inclusi i nulla osta delle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistico-territoriale e del patrimonio storico-artistico.

Di conseguenza, il privato non potrebbe adire le Soprintendenze per presentare il progetto di intervento e ottenerne l'autorizzazione, secondo la procedura delineata dal D.Lgs. 42/2004, ma dovrebbe chiedere al SUE di provvedere in tal senso. Non sono rari i casi, tuttavia, in cui per accelerare i tempi, i privati si premuniscono delle autorizzazioni e dei nulla osta paesaggistici per poi consegnarli al SUE che proseguirà nel procedimento di valutazione di intervento.

Anche per i beni culturali (per i beni paesaggistici si veda l'articolo precedente) la validità dell'autorizzazione è sottoposta a vincoli temporali: secondo l'articolo 21 del D.Lgs. 42/2004 se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione.

Resta sempre ferma la possibilità per il Soprintendente di ordinare la sospensione di interventi iniziati in assenza o in difformità dall'autorizzazione.

## ANCHE PER I PRIVATI

*Per le cessioni servono garanzie preventive*

**Di Carmen Chierchia**

La tutela dei beni culturali passa anche attraverso la rigorosa disciplina della loro circolazione in ambito nazionale e internazionale. A tal proposito, si ricorda che la qualifica di “bene culturale” viene attribuita:

- *ex lege* ai beni appartenenti ad enti pubblici che presentano un interesse artistico, e
- tramite una dichiarazione di interesse culturale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Mibac) per i beni appartenenti a soggetti privati.

La **circolazione dei beni culturali** è sottoposta alle regole sulle alienazioni imposte dal D.Lgs. 42/2004 che richiedono, a seconda dei casi, la necessità di una preventiva autorizzazione del Mibac, la denuncia degli atti di trasferimento al Ministero, la possibilità di acquisto in via di prelazione dei beni da parte del Ministero (si veda la scheda).

Il D.L. 269/2003, prima, e il D.Lgs. 42/2004 poi, hanno esteso tali forme di tutela anche a quei beni che, pur non essendo formalmente dichiarati “beni culturali”, ne possiedono *in nuce* alcune caratteristiche intrinseche: secondo l'articolo 12 del D.Lgs. 42/2004 le cose appartenenti ad un ente pubblico e con interesse artistico che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 70 anni se immobili (50 se mobili) sono sottoposte alle disposizioni del D.Lgs. 42/2004 fino a quando non sia stata effettuata la **verifica dell'interesse culturale**.

Si determina, in tal modo, una sorta di presunzione di interesse culturale con la conseguenza che, nelle more del procedimento di verifica, tali beni sono sottoposti al regime di tutela, per fuoriuscirne solo se il procedimento accerti l'insussistenza dell'interesse culturale.

**Beni privatizzati.** In tale contesto, il comma 9 dell'art. 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio ha esteso la disciplina della tutela anche al caso in cui i soggetti pubblici (per cui vige la presunzione di interesse culturale) mutino in qualunque modo la loro natura giuridica.

È il caso delle privatizzazioni, tema di non poco conto, visti i numerosi processi di trasformazione in società che hanno interessato, nel recente passato, molti enti pubblici. Con l'art. 12, comma 9, si estende agli enti privatizzati la disciplina della verifica e, quindi, della presunzione dell'interesse culturale.

Pertanto, è ora sottoposta alla disciplina sulla circolazione dei beni culturali delineata dal Codice Urbani l'alienazione di società private derivanti da enti pubblici che hanno mutato la loro natura giuridica di beni immobili che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni. Secondo la disciplina oggi vigente, per la legittimità di tali atti di alienazione occorrerà premunirsi – se del caso – dell'autorizzazione ministeriale e denunciarne il trasferimento al Ministero, ferma restando la possibilità per questo di esercitare il diritto di prelazione.



## LE REGOLE PER LA CESSIONE

Tabella sintetica della disciplina giuridica della circolazione in ambito nazionale dei beni culturali

<b>Beni inalienabili</b>	<p>Beni rientranti nel demanio culturale e indicati nell'art. 54 del D.Lgs. 42/2004</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ gli immobili e le aree di interesse archeologico;</li><li>■ gli immobili dichiarati monumenti nazionali a termini della normativa all'epoca vigente;</li><li>■ le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche;</li><li>■ gli archivi;</li><li>■ gli immobili dichiarati di interesse particolarmente importante (art.10, co.3, let. d) del D.Lgs. 42/2004);</li><li>■ le cose mobili che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se incluse in raccolte appartenenti a Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali;</li><li>■ le cose appartenenti ai soggetti pubblici, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili, fino alla conclusione del procedimento di verifica;</li><li>■ i singoli documenti appartenenti a Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali;,, nonché gli archivi e i singoli documenti di enti ed istituti pubblici diversi da questi.</li></ul>
<b>Beni alienabili previa autorizzazione</b>	<p>Necessitano dell'autorizzazione del Ministero (riferimento a beni immobili):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ i beni culturali appartenenti al demanio culturale e non rientranti tra quelli indicati alla riga che precede;</li><li>■ l'alienazione dei beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, e diversi da quelli indicati al punto che precede;</li><li>■ l'alienazione dei beni culturali appartenenti ad altri soggetti pubblici diversi o a persone giuridiche private senza fine di lucro (es. enti ecclesiastici civilmente riconosciuti).</li></ul>
<b>Denuncia di trasferimento e diritto di prelazione del Ministero</b>	<p>Gli atti che trasferiscono la proprietà di beni culturali sono denunciati al Ministero.</p> <p>Entro 60 gg dalla ricezione della denuncia, il Ministero, la Regione o gli altri enti pubblici territoriali possono esercitare il diritto di prelazione previsto in suo favore dall'articolo 60 del Codice Urbani.</p>

If you have finished with this document, please pass it on to other interested parties or recycle it, thank you.

Visitate il nostro blog: <http://blogs.dlapiper.com/regulatory-ita/>

[www.dlapiper.com](http://www.dlapiper.com)