

PROCEDIMENTO SEMPLIFICATO AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA
PER GLI INTERVENTI DI LIEVE ENTITA'
(dPR 9 luglio 2010, n. 139 – G.U. n. 199 del 26 agosto 2010)
(commento del geom. Antonio Gnechchi)

Si tratta di un Regolamento recante il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità, ai sensi dell'articolo 146, comma 9, del D. Lgs. n. 42 del 2004, che riguarda le aree e gli immobili sottoposti a tutela dalla parte III del Codice.

Per moltissimi interventi elencati nell'Allegato al dPR 139/2010 non è possibile applicare la procedura semplificata quando la tutela paesaggistica deriva da un provvedimento di vincolo specifico e puntuale ed in particolare quelli che riguardano l'articolo 136, comma 1, lettere a), b) e c) del Codice, mentre è applicabile a tutti gli interventi sottoposti a vincolo soltanto "tipologico" (si tratta di quelli previsti dalla legge Galasso del 1985, poi riconfermati dall'articolo 142 del Codice).

Lo stesso decreto prevede che tali interventi possano essere specificati e rettificati dallo stesso Ministero, per esigenze e motivazioni di natura tecnica.

E' composto da sette articoli e un allegato che indica gli interventi ammessi alla procedura semplificata.

Di seguito vengono riassunti gli argomenti trattati dai singoli articoli

art. 1. Interventi di lieve entità soggetti ad autorizzazione semplificata

art. 2. Semplificazione documentale

art. 3. Termini per la conclusione del procedimento

art. 4. Semplificazioni procedurali

art. 5. Semplificazione organizzativa

art. 6. Efficacia delle disposizioni in tema di autorizzazioni semplificate

art. 7. Clausola di invarianza finanziaria.

Le novità sono sostanzialmente tre:

- 1) doppio binario e cioè l'autorizzazione paesaggistica semplificata scatta il 10 settembre nelle regioni a statuto ordinario, mentre quelle "speciali" hanno sei mesi di tempo per "recepirla" non propri provvedimenti,
- 2) gli interventi lievi sono trentanove e sono indicati nell'allegato al dPR 139/2010
- 3) i tempi: l'autorizzazione paesaggistica va rilasciata entro 60 giorni, 25 dei quali spettano alla Soprintendenza per esprimere la propria valutazione.

Preoccupazione viene in primo luogo dalle Soprintendenze che vengono chiamate, dal 10 settembre, a dare seguito all'autorizzazione paesaggistica in breve tempo, rischiando di non eseguire al meglio le istruttorie.

Non si scarta neppure l'ipotesi che vi sia un successivo provvedimento correttivo che preveda ulteriori interventi di snellimento delle procedure per l'autorizzazione paesaggistica, dove potrebbe trovare posto anche un allentamento del vincolo sulle sanatorie, che ora il Codice dei beni culturali e del paesaggio esclude in modo categorico.

L'ipotesi è quello di ammetterle per gli interventi minori.

La sostanza del decreto è quella di un termine ultimativo di 60 giorni per ottenere una risposta definitiva dalla pubblica amministrazione (per di più del comune, in qualità di ente sub delegato), all'interno dei quali è contenuto anche il tempo concesso alle Soprintendenze per dare il loro parere. La nuova tempistica non prevede l'obbligo della conferenza di servizi che veniva accusata di essere all'origine dei rallentamenti in quanto, al momento della convocazione, mancavano spesso dei componenti.

Sono molti i casi interessati dalla semplificazione, tra i quali gli interventi nelle aree interessate dai piani paesistici, cioè almeno un terzo del territorio italiano.

Gli interventi che non alterano luoghi e aspetto esteriore dei beni paesaggistici sono elencati in una tabella che comprende 39 tipologie. Si tratta di una serie di interventi simili a quelli che già il DL n. 40 del 2010 sull'attività edilizia libera e i piani casa regionali prevedevano per aree e manufatti privi di vincoli.

Alcune delle perplessità che solleva questa semplificazione riguardano:

- le limitate persone addette al controllo del territorio e al settore urbanistico, specialmente nei paesi con pochi abitanti,
- la brevità del tempo concesso al rilascio delle autorizzazioni rischia di non entrare adeguatamente nei particolari di merito degli interventi proposti,
- le commissioni per il paesaggio rischiano di essere composte da persone poco qualificate, a causa della gratuità della funzione, quando l'esame di una pratica può, tranquillamente, portare via una mezza giornata di lavoro,
- diversi interventi minori che vengono comunque ritenuti qualificanti, quali, serbatoi di gpl, nuove finestre, modifiche alle falde, uso di altri materiali rispetto a quelli originari per i tetti
- l'impossibilità per la Soprintendenza di rispondere nei 25 giorni a lei assegnati, con la conseguenza che gli enti competenti (molto spesso i comuni) emetteranno il provvedimento di diniego o di accettazione, nei tempi previsto ma, di fatto decidendo da soli.

Procedura più snella per 39 interventi.

Il primo elemento da tener presente è quello dell'assenza di un vincolo specifico che può gravare, sotto l'aspetto paesaggistico, su singoli luoghi o manufatti: in questo caso (art. 136, comma 1, lettere a), b) e c), D. Lgs 42/2004) numerose tipologie di intervento non sono semplificate ma esigono pareri specifici e pratiche professionalmente più complesse.

Limitando l'esame dell'allegato agli interventi su manufatti residenziali, si osserva che, in assenza di un vincolo specifico, sarà semplificato l'ampliamento mantenuto entro il 10% della volumetria della costruzione originaria e comunque entro i 100 metri cubi. Si tratta di circa 30 metri quadrati in pianta, che sembra possano aggiungersi agli interventi completamente interrati (con ascensore o monta auto), che non incidono sull'aspetto esteriore dei luoghi. Nei centri storici la semplificazione procedurale non è mai ammessa, poiché si ritiene che il relativo tessuto vada comunque tutelato.

Una serie di interventi semplificati possono modificare in modo rilevante gli edifici esistenti: il punto 2 dell'allegato consente la demolizione e ricostruzione con il rispetto di volumetria e sagoma preesistenti. Se non si aumenta la volumetria, questo tipo di intervento semplificato sembra ammissibile anche nei centri storici. Manca, nella norma, l'aggettivo "fedele" accoppiato al termine ricostruzione, sicché a parità di sagoma (linea continua esterna), vi sarà libertà (ambientale) di intervento su superfici e destinazioni.

Terrazze e balconi già chiusi da tre lati (logge) potranno essere chiusi con infissi nell'ultimo lato, generando in tal modo un nuovo volume. Tetti e coperture potranno fruire di vantaggi analoghi, anche con modifiche alle inclinazioni di falde e realizzazione di piccole terrazze a tasca (indispensabili per rendere abitabili i sottotetti sotto l'aspetto igienico-sanitario). Per la norma sul contenimento dei consumi energetici, potranno poi cumularsi i benefici connessi all'utilizzo di coperture ventilate, ad esempio elevando l'altezza dei tetti. Le tettoie e porticati fino a 30 metri quadrati, i manufatti accessori fino a 10 metri cubi, le autorimesse con volume non superiore a 50 metri cubi (quanto basta per un'auto) sono considerati di minimo peso paesaggistico e come tali andranno valutati con un giudizio semplificato di compatibilità paesaggistica.

L'autorizzazione è necessaria se si alterano i luoghi o l'aspetto esteriore degli edifici. Ciò significa che le opere interne (pavimenti, solai), quelle interrate (cantine, lavanderie, etc.) e comunque quelle non visibili, non sono interessate dalla semplificazione in quanto non ritenute rilevanti, salvo che interferiscano con un vincolo storico.

Se la tipologia di intervento è una delle 39 individuate dall'allegato e non si alterano i luoghi, si può chiedere un'autorizzazione semplificata, utilizzando uno schema tipo.

La competenza professionale, per tali interventi minori, vedrà contrapposti architetti e geometri e periti, in quanto la minor entità dei lavori potrebbe essere confusa con una assoluta irrilevanza paesaggistica degli stessi.

L'articolo 2 parla solo di "tecnico abilitato" ed unifica la procedura edilizia a quella paesaggistica semplificata, evitando duplicazioni. L'istanza va presentata corredata unicamente da una relazione paesaggistica semplificata, redatta su uno schema tipo di futura approvazione.

Non si applica, dunque, il dpcm 12 dicembre 2005 che individua la documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi, ai sensi dell'articolo 146, comma 3, del Codice.

Tra l'altro si accorpa nella relazione anche l'attestazione di conformità dell'intervento alla disciplina del paesaggio e alla disciplina edilizia e urbanistica.

Se possibile l'istanza si presenta per via telematica e, se riguarda attività industriali o artigianali, tramite lo Sportello Unico.

Il tecnico si assume la responsabilità delle attestazioni di conformità urbanistica.

Procedimento di autorizzazione.

Il procedimento autorizzatorio semplificato deve concludersi con un provvedimento espresso nel termine di 60 giorni dal ricevimento dell'istanza, o anche prima, in caso di provvedimento negativo.

Se l'amministrazione competente (comune o, in qualche caso, provincia o regione) esprime valutazione negativa la domanda viene direttamente rigettata, senza investire la Soprintendenza.

La semplificazione si coglie sui tempi, che vengono ridotti dai 105 previsti (40 presso l'ente, 45 per il parere vincolante del Soprintendente e 20 per il provvedimento definitivo).

La prima verifica che l'amministrazione deve effettuare riguarda l'effettiva fruibilità della procedura semplificata. In caso positivo, l'amministrazione può chiedere una sola volta documenti e chiarimenti indispensabili, evitando cioè richieste inutili e dilatorie.

L'articolo 4 disciplina il procedimento di autorizzazione semplificata, prevedendo, in caso di valutazione positiva di compatibilità paesaggistica dell'intervento, che l'amministrazione locale invii la pratica al Soprintendente con motivata proposta di accoglimento. Se anche la valutazione del Soprintendente è positiva, questi esprime il suo parere vincolante al quale l'amministrazione locale immediatamente si adegua rilasciando l'autorizzazione.

L'autorizzazione paesaggistica è immediatamente efficace ed è valida cinque anni.

Se la valutazione del Soprintendente è negativa (in contrasto con quella positiva dell'amministrazione locale), il Soprintendente rigetta direttamente e motivatamente l'istanza, senza investire l'ente locale, dandone comunque comunicazione allo stesso. Se l'amministrazione locale è sfavorevole, il privato può rivolgersi con un ricorso di tipo gerarchico alla Soprintendenza, cui spetta la decisione definitiva (articolo 4, comma 5). Il parere della Soprintendenza è vincolante (ma non obbligatorio) se favorevole (articolo 4, comma 6), è obbligatorio e vincolante se non favorevole (articolo 4, comma 8) e infine è obbligatorio ma non vincolante se l'intervento è di lieve entità ed esistono già prescrizioni d'uso per l'area vincolata di notevole interesse pubblico, nel piano paesistico o negli atti di integrazione del vincolo adottati ai sensi dell'articolo 141-bis del Codice.

Di rilievo vi è l'esclusione del silenzio assenso, cui rimedia la tempistica stretta. I tempi predefiniti del procedimento incidono su specifiche sanzioni a carico dei funzionari e dirigenti, con responsabilità che possono condurre al risarcimento del danno.

Inoltre, il cittadino può adire immediatamente al giudice amministrativo ed ottenere, con procedura accelerata (seppur onerosa) una pronuncia che accerti il proprio diritto e gli eventuali danni, fruendo delle modifiche del processo amministrativo di cui al D. Lgs 104/2010 che è entrato in vigore il 16 settembre 2010.

Altre valutazioni sul tema.

Da giovedì 10 settembre 2010 nelle regioni a statuto ordinario è diventato operativo il regolamento sulle autorizzazioni paesaggistiche "semplificate" di cui al dPR 9 luglio 2010, n. 139, pubblicato sulla G.U. il 26 agosto 2010.

Oltre alla novità riguardante la riduzione del termine massimo per il rilascio dell'autorizzazione, si aggiunge quella dell'immediata efficacia della stessa, mentre prima si doveva attendere 30 giorni.

Il rilascio dell'autorizzazione lascia inalterata la qualifica del parere e la competenza delle Soprintendenze per tutti gli interventi in aree vincolate, indipendentemente che siano di "lieve entità", oltre ad essere obbligatorio e vincolante.

Una volta che il Soprintendente si pronuncia, l'amministrazione competente deve emanare un provvedimento finale conforme a tale parere; se, però, il parere non viene espresso, l'amministrazione deve concludere il procedimento senza aspettare il parere della Soprintendenza.

Purtroppo i ritardi ci saranno ugualmente anche se la norma prevede sanzioni a carico dei responsabili, ma obbligheranno i privati al ricorso alla giustizia amministrativa, con spese a proprio carico.

La scheda semplificata cui fa cenno il decreto 139 è quella già contenuta del DPCM 12 dicembre 2005. A questo riguardo vale quanto già detto a proposito della documentazione a corredo delle normali pratiche paesaggistiche e cioè che la scheda, correttamente compilata in tutte le sue parti, sostituisce la relazione paesaggistica, ma è anche vero che essa richiede un insieme di dati e valutazioni che presuppongono una conoscenza paesaggistica del territorio in cui si opera.

La scheda, inoltre, non solleva i professionisti dall'obbligo di presentare, a corredo della domanda, la documentazione fotografica e, naturalmente il progetto, di valenza paesistica, cioè attento all'inserimento delle opere nel contesto che rappresenti in particolare, come dice la scheda stessa, "dimensioni, materiali, colori, finiture, modalità di messa in opera", ovvero gli elementi essenziali per la valutazione di compatibilità.

La semplificazione prevede che la domanda di autorizzazione sia accompagnata obbligatoriamente dall'attestazione di conformità del progetto alla disciplina urbanistica ed edilizia.

Il regolamento, antecedente la legge 122 del 2010 (che ha introdotto la SCIA), distingue gli interventi soggetti a denuncia di inizio di attività, per i quali la conformità è verificata dal professionista, da quelli soggetti a permesso di costruire, per i quali la conformità è verificata d'ufficio dal comune o, se l'amministrazione competente in materia paesaggistica è diversa dal comune, è dichiarata da un'apposita attestazione del comune da acquisire e allegare alla domanda.

L'introduzione della SCIA in luogo della Dia ha inconsapevolmente semplificato il meccanismo, rendendo sufficiente, in tutti i casi, l'asseverazione del professionista. Una lettura che escludesse l'utilizzo della SCIA per i soli profili edilizi in presenza di vincoli paesaggistici (e fermo restando che la SCIA non può sostituire l'autorizzazione paesaggistica, ordinaria o semplificata, e non può produrre effetti fino al rilascio dell'autorizzazione semplificata o prima che siano trascorsi 30 giorni dal rilascio di quella ordinaria) sarebbe in contrasto con le esigenze della semplificazione, riconducendo al permesso di costruire tutti gli interventi da realizzare negli ambiti vincolati.

Interventi a confronto.

L'autorizzazione paesaggistica semplificata si rilascia solo se l'intervento rientra tra i 39 contenuti nell'elenco allegato al DPR 139/2010.

In diversi casi, però, sono indicate condizioni delle quali è necessario tener conto, poiché, diversamente, l'amministrazione procedente deve procedere con procedura ordinaria e chiedere di integrare la documentazione.

Come sopra detto, per moltissimi interventi elencati non è possibile la procedura semplificata qualora la tutela paesaggistica deriva da un provvedimento di vincolo specifico (art. 136, comma 1, lettera a), b) e c), del Codice), mentre è applicabile per quello di cui all'articolo 142, D. Lgs. n. 42 del 2004.

Per gli interventi di ampliamento, l'iter semplificato è inoltre escluso nei centri storici e di antica formazione.

Per gran parte degli interventi, inoltre, l'autorizzazione semplificata è ammessa soltanto al di sotto di soglie prefissate: gli ampliamenti fino al 10% della volumetria originaria e al di sotto di 100 mc. (e non gli ampliamenti successivi, sanati, o condonati); le autorimesse al di sotto di 50 mc (ma non le successive modifiche); le tettoie, i porticati, i chioschi e i manufatti simili aperti su più lati al di sotto di 30 mq; i manufatti accessori e i volumi tecnici al di sotto di 10 mc; gli accessi pedonali e carrabili con larghezza non superiore a 4 metri; i cartelli e gli altri mezzi pubblicitari con superficie inferiore a 8 mq; le parabole satellitari condominiali e gli impianti centralizzati di condizionamento con superficie non superiore a un mq e volume non superiore a un mc (nessuna limitazione, invece, per gli analoghi impianti singoli); i pannelli solari, termici e fotovoltaici al di sotto di 25 mq; i ricoveri per attrezzi agricoli al di sotto di 10 mq.

Per qualche intervento l'iter semplificato è ammesso soltanto in presenza di determinate destinazioni d'uso: ad esempio, le tende solari per le attività commerciali e i pubblici esercizi, non per la residenza.

Non si capisce se un'unica domanda di autorizzazione semplificata possa essere presentata anche per realizzare contemporaneamente due o più interventi diversi dell'elenco. Il regolamento nulla dice a tal proposito, ma è evidente che un'eventuale richiesta dell'amministrazione competente di presentare più domande semplificate o, addirittura, una domanda ordinaria costituirebbe un aggravamento dei procedimenti non previsto dalle norme. In ogni caso, anche un'unica domanda semplificata riferita a più interventi, la compatibilità viene valutata e riguarderà, ovviamente, l'insieme degli interventi.

Procedure a confronto.

Procedura ordinaria	Procedura semplificata
Presentazione della domanda	Presentazione della domanda
Istruttoria: <ul style="list-style-type: none"> - esame completezza - valutazione paesaggistica - parere Commissione per il paesaggio 	Istruttoria (1) (2) (3): <ul style="list-style-type: none"> - esame completezza - valutazione conformità urbanistico-edilizia (4) - valutazione paesaggistica (5) - parere Commissione per il paesaggio (se previsto dalla legge regionale) (6)
Invio alla Soprintendenza (entro 40 giorni)	(7) (8) Proposta di provvedimento (9)
Parere della Soprintendenza (entro 45 giorni)	Invio alla Soprintendenza (entro 30 giorni) (10)
Nel caso il parere pervenga, l'amministrazione competente conclude il procedimento entro 20 giorni.	Parere della Soprintendenza (entro 25 giorni) (11)
Nel caso il parere non pervenga, è possibile convocare una conferenza di servizi (15 giorni)	Nel caso pervenga il parere favorevole, l'amministrazione competente conclude il procedimento entro 5 giorni. (12) (13)
In ogni caso, decorsi 60 giorni dall'invio alla Soprintendenza, l'amministrazione competente conclude il procedimento.	Nel caso il parere sia sfavorevole, la Soprintendenza emana il preavviso di diniego (14) (15)
Termine: 105 (120) giorni	In ogni caso, decorsi 25 giorni dall'invio alla Soprintendenza senza risposta, l'amministrazione competente conclude il procedimento entro 5 giorni. (11)
L'autorizzazione diventa efficace 30 giorni dopo il rilascio	Termine complessivo: 60 giorni (16)
Termine per inizio lavori: 135 (155) giorni	L'autorizzazione è immediatamente efficace (17)
	Termine per inizio lavori: 60 giorni

Note al prospetto della procedura semplificata.

- (1) L'amministrazione competente verifica preliminarmente se l'intervento non sia esonerato dall'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 149 del Codice, oppure se sia assoggettato al regime ordinario.
- (2) Qualora ne ricorrano i presupposti, l'amministrazione competente, emette il provvedimento negativo di conclusione anticipata, entro trenta giorni
- (3) Il responsabile del procedimento, nel caso di procedura semplificata, comunica all'interessato l'avvio del procedimento, richiedendo, nel contempo, documenti e chiarimenti necessari, da presentare entro il termine di quindici giorni, interrompendo il procedimento. Decorsi inutilmente quindici giorni, l'amministrazione conclude il procedimento.
- (4) Entro trenta giorni, l'amministrazione verifica la conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia; nel caso non sia competente verifica l'attestazione di conformità urbanistica rilasciata dal comune in cui è localizzato l'intervento o l'asseverazione del professionista prescritta in caso di intervento sottoposto a Dia (ora Scia). In caso di non compatibilità, l'amministrazione competente dichiara l'improcedibilità della domanda, dandone immediata comunicazione al richiedente.
- (5) Dopo la verifica positiva della conformità urbanistica ed edilizia, l'amministrazione competente valuta la conformità dell'intervento proposto alle prescrizioni del piano paesistico o nella dichiarazione di interesse pubblico o nel provvedimento di vincolo, nonché la sua compatibilità con i valori paesaggistici presenti nel contesto.
- (6) Il parere della commissione per il paesaggio non è obbligatorio, salvo quanto sia diversamente previsto dalla legislazione regionale, e sempre fermo restando il rispetto del termine di sessanta giorni.
- (7) Se la valutazione di compatibilità paesaggistica è negativa, l'amministrazione competente invia comunicazione all'interessato ai sensi dell'art. 10-bis della legge 241/90, assegnando un termine di dieci giorni per la presentazione di eventuali osservazioni. Ove persistano i motivi ostativi all'accoglimento, l'amministrazione rigetta motivatamente la domanda entro i successivi 10 giorni.
- (8) In caso di rigetto della domanda l'interessato, entro venti giorni dalla ricezione del provvedimento di diniego, può chiedere al Soprintendente di pronunciarsi sulla domanda di autorizzazione semplificata. Copia di tale istanza va inviata contestualmente all'amministrazione competente, la quale, entro dieci giorni, può inviare le proprie deduzioni al Soprintendente. Questi, entro i successivi trenta giorni, verifica la compatibilità paesaggistica e decide in via definitiva, rilasciando o negando l'autorizzazione. Copia del provvedimento è inviata all'amministrazione competente.
- (9) La proposta di provvedimento deve essere sempre motivata (anche se favorevole), come per le procedure ordinarie.
- (10) L'amministrazione competente deve inviare alla Soprintendenza, entro il termine di trenta giorni, unitamente alla domanda ed alla documentazione in suo possesso, la motivata proposta di accoglimento dell'istanza.
- (11) Se la valutazione della Soprintendenza è positiva, questa esprime il suo parere vincolante favorevole entro il termine di venticinque giorni, dandone immediata comunicazione all'amministrazione competente. In caso di mancata espressione del parere vincolante entro tale termine, l'amministrazione competente ne prescinde e rilascia l'autorizzazione, senza indire la Conferenza di servizi.
- (12) L'adozione del provvedimento da parte dell'amministrazione competente, conforme al parere vincolante favorevole della Soprintendenza, deve avvenire nei cinque giorni successivi alla ricezione del parere stesso e ne deve dare immediata comunicazione al richiedente ed alla Soprintendenza.
- (13) Qualora l'amministrazione sia competente anche sotto il profilo urbanistico ed edilizio, rilascia, contestualmente, anche il titolo abilitativo (permesso di costruire), se prescritto.
- (14) Qualora la Soprintendenza abbia espresso una valutazione negativa alla proposta di provvedimento dell'amministrazione competente, il Soprintendente adotta, entro venticinque giorni dal ricevimento della proposta motivata, il provvedimento di rigetto dell'istanza, previa comunicazione all'interessato dei motivi che ostano all'accoglimento. Il provvedimento di diniego è immediatamente comunicato all'amministrazione competente ed all'interessato
- (15) Il parere del Soprintendente è obbligatorio e non vincolante per le aree interessate dagli interventi di lieve entità assoggettate ai sensi dell'articolo 141-bis del Codice; in tal caso il provvedimento di rigetto è adottato dall'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione.
- (16) Trascorsi i termini di cui all'articolo 3 senza che l'amministrazione competente o la Soprintendenza abbia comunicato la propria determinazione conclusiva sull'istanza, si applicano le sanzioni previste dalla legge 241 del 1990, sul risarcimento del danno.
- (17) L'autorizzazione paesaggistica semplificata vale cinque anni.