

7° e 8° Commissioni riunite Senato XIX Leg.

Audizione Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC)

Proposta di legge n. 1372

Premesso che:

- Il paesaggio rappresenta un interesse primario assoluto e che la tutela del paesaggio è principio guida a fondamento dei poteri della Repubblica e, quindi, compito primario dello Stato
- L'autorizzazione paesaggistica è atto autonomo e presupposto ineludibile rispetto ai titoli urbanistico-edilizi ed è preordinata alla verifica della compatibilità tra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato
- Il Codice dei Beni Culturali (Dlgs 42/04) all'art. 146 prevede la delega alle Regioni della funzioni amministrative per l'autorizzazione paesaggistica mantenendo in capo allo Stato la competenza di rilasciare un parere preventivo sulla compatibilità dell'autorizzazione con il tutelato contesto paesaggistico.
- Tale parere è obbligatorio ma non sempre vincolante, in presenza in particolare del Piano Paesistico approvato ai sensi del Codice stesso.

In merito alla proposta di legge n. 1372:

Art. 2 - Si ritengono condivisibili gli obiettivi, dichiarati nella relazione di presentazione della proposta di legge n. 1372, di riduzione dei tempi amministrativi, rafforzamento dell'efficacia dell'azione degli enti locali e miglioramento della certezza del diritto ma si osserva che il testo vigente del d.lgs. 42/2004 già prevede tempi perentori per l'espressione del parere da parte delle Soprintendenze, trascorsi i quali, in assenza di parere, l'amministrazione competente può procedere con l'istanza autorizzativa.

Va altresì osservata la situazione critica ed eterogenea della presenza dei Piani Paesaggistici di competenza regionale e, pertanto, la difficoltà di attribuzione ai poteri locali del potere di espressione del parere in conformità ai piani paesaggistici, senza l'espressione di parere preventivo da parte della Soprintendenza.

Viene da domandarsi perchè il Piano Paesaggistico non venga valorizzato come elemento di orientamento nella pianificazione dei territori. Si ritiene che in presenza del Piano Paesaggistico possa crearsi la condizione per introdurre anche lo strumento del silenzio-assenso.

L'art. 3 della proposta di legge attribuisce delega al Governo per il riordino delle procedure di autorizzazione paesaggistica.

E' opportuno considerare che l'introduzione della Direttiva EPBD (Case Green) rende necessaria l'armonizzazione del quadro normativo vigente per conciliare transizione energetica e paesaggio - ambiente e paesaggio - nozioni che vanno tenute distinte: l'ambiente presuppone un concetto fisico legato a quello di ecosistema mentre il paesaggio ha una dimensione percettiva, etica, relazionale.

“Sebbene la Convenzione europea del paesaggio introduca un concetto ampio di “paesaggio”, quale frutto dell’interazione tra uomo e ambiente, valorizzandone gli aspetti identitari e culturali, ciò non consente di espandere detta nozione al fine di comprendervi al suo interno anche quella di “ambiente”. La nozione di “ambiente”, infatti, implica un apprezzamento oggettivo degli impatti sull’ecosistema naturale, mentre quella di “paesaggio” racchiude un’interpretazione soggettiva del territorio, da cui deriva l’importanza attribuita alla percepibilità degli interventi dall’esterno, ai fini della rilevanza paesaggistica degli stessi.”(Sentenza Consiglio di Stato, sez.IV n. 624/2022)

L'attuale impianto del d.lgs. 42/2004, così come la disciplina di semplificazione del DPR 31/2017, dovranno essere aggiornati per affrontare in modo sistematico le valutazioni di ricaduta paesaggistica degli interventi, in riferimento alle ragioni ed agli elementi di tutela.

L'aggiornamento normativo dovrà tener conto dell'attuazione, al livello nazionale, della Direttiva EPBD, laddove prevede: “ *Gli Stati membri possono adottare ...i requisiti minimi di prestazione energetica.... in virtù dell'appartenenza a determinate aree o del loro particolare valore architettonico o storico, nella misura in cui il rispetto di taluni requisiti implicherebbe un'alterazione inaccettabile del loro carattere o aspetto*”.

Di tale previsione di indirizzo rivolta agli Stati membri è opportuno evidenziare, sin d'ora, in riferimento alla realtà del nostro paese, il principio fondamentale che recita che l'esistenza di forme di tutela (architettonica, paesaggistica, areale o puntuale) può prevalere sul perseguimento degli obiettivi green in quanto gli interventi di adeguamento siano idonei a determinare una “alterazione inaccettabile” del bene tutelato.

La Direttiva dovrà essere recepita in atti normativi interni a ciascuno Stato, ma il principio fondamentale in essa contenuto appare, sul punto, senz'altro chiaro e può essere evocato anche in sede di interpretazione applicativa della normativa vigente.

Il Consiglio Nazionale APPC concorda con la necessità di prevedere forme di semplificazione e tempi certi per le procedure amministrative e di garantire l'esercizio uniforme delle azioni di tutela a livello nazionale, ma la rilevanza degli obiettivi posti dalla transizione ecologica e l'interesse primario assoluto della tutela del paesaggio impongono che la revisione del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio debba essere affrontata in modo organico, in un sistema che valorizzi gli strumenti utili all'esercizio del dovere di controllo.

L'obiettivo di semplificazione e di rafforzamento dell'efficacia dell'azione degli enti locali potrebbe trovare supporto nella riconsiderazione della funzione dei Piani Paesaggistici creando le condizioni per l'esercizio della delega al Governo in tema di paesaggio, anche in riferimento alle modifiche sui temi di dettaglio previsti nell'art.3 della 1372.

La semplificazione senza strumenti idonei può creare complicazione applicativa.

In questo quadro deve trovare posto anche la regolamentazione delle funzioni delle Commissioni locali del paesaggio, per evitare scelte arbitrarie e meramente soggettive, in assenza di una chiara normativa di riferimento e di indicazioni in grado di definire la loro attività, prevedendone una composizione competente ed un adeguato riconoscimento di compenso.

Concludendo il Consiglio Nazionale ritiene che la revisione del Codice dei Beni Culturali in tema di autorizzazione paesaggistica debba rientrare in una definizione organica aggiornata delle procedure amministrative e di strumenti quali i Piani Paesaggistici per una valutazione dell'impatto paesaggistico nel bilanciamento tra interesse pubblico e interesse privato, in riferimento alle prescrizioni di tutela dei beni paesaggistici, allo scopo di garantire la funzione sociale del paesaggio.