

CIRCOLARI

ASSESSORATO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI E DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

CIRCOLARE 16 febbraio 2006, n. 3.

Procedure di apposizione e gestione dei vincoli paesaggistici.

AI SOPRINTENDENTI PER I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
AI DIRETTORI DEI CENTRI REGIONALI
AI DIRETTORI DEGLI UFFICI SPECIALI
AL DIRETTORE DEL PARCO ARCHEOLOGICO E PAESAGGISTICO DELLA VALLE DEI TEMPLI
AI DIRIGENTI DEI SERVIZI DEL DIPARTIMENTO REGIONALE BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
e, p.c. AL MINISTRO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI - UFFICIO DI GABINETTO
AL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA
AGLI ASSESSORI REGIONALI
AI DIRIGENTI GENERALI DEI DIPARTIMENTI REGIONALI
AI PRESIDENTI DELLE PROVINCE REGIONALI
AI SINDACI DEI COMUNI DELLA REGIONE SICILIANA

Si è andata nel tempo affermando la priorità di un metodo di tutela nel quale la salvaguardia dei beni culturali passi da criteri episodici, discrezionali e, in ultima analisi, arbitrari, a principi certi e riconoscibili per tutti i cittadini.

Si tratta, cioè, di superare una politica di vincolo, affidata alle valutazioni soggettive dell'autorità amministrativa, in favore di un'azione di piano, partecipata da tutti i cittadini, nella quale le ragioni della tutela trovino sperimentazioni nell'ambito della più generale azione di governo del territorio.

La priorità del piano paesaggistico come strumento di tutela è stata però espressamente recepita soltanto dal Codice Urbani, entrato in vigore il 1° maggio del 2004, che ha dato nuovo e decisivo impulso a un processo di pianificazione del territorio culturale che vede in prima linea la Regione siciliana, sulla base delle Linee guida del 1996 e delle risorse offerte dal P.O.R. 2000-2006.

Ma la strada della pianificazione, che si snoda attraverso la condivisione di obiettivi di qualità paesaggistica tra enti locali e amministrazione dei beni culturali,

per quanto obbligata dalle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, si presenta ancora lunga e complessa, se è vero, come è vero, che il Governo ha dovuto dettare, in sede di rivisitazione del codice, nuove norme atte a disciplinare metodi e contenuti dei piani in itinere.

Per la salvaguardia del nostro patrimonio paesaggistico rimangono quindi fondamentali i tradizionali strumenti vincolistici e i poteri autorizzativi che da essi sono attribuiti alle soprintendenze.

L'importante contributo che questi istituti hanno dato alla protezione del patrimonio culturale ed ambientale siciliano, arginando i danni creati da una lunga stagione di incultura e di assenza di valori, giustifica guardare ad essi come una risorsa per lo sviluppo della Regione; ma in assenza di regole e di principi la loro azione non si è mai tradotta nelle dovute forme di coinvolgimento della popolazione locale, la cui crescita culturale ed economica impone oggi risposte.

Per troppo tempo infatti la gestione dei vincoli è stata percepita, e non sempre a torto, come un fattore di ritardo nelle politiche di sviluppo infrastrutturale della Regione: per troppo tempo il vincolo è intervenuto tardi e male nei processi di governo del territorio, certificando, piuttosto che contraddire, situazioni di disordine edilizio; per troppo tempo, soprattutto, è invalsa da parte delle soprintendenze una sottovalutazione delle ragioni dell'uomo, che deve essere il protagonista del suo ambiente, cosciente della necessità e di conseguenza attore della sua conservazione.

E' noto che l'impostazione originaria della tutela del paesaggio, data dalla legge del 1939 e basata su una visione "estetizzante" del paesaggio, mirante a salvaguardare il valore crociano del bello di natura, proprio di una società statica, ancorata a una dimensione agraria dei rapporti di proprietà, è stata sostituita da una considerazione "ecologica" dell'ambiente, secondo la quale, in risposta alle tensioni economiche esercitate sul territorio dalla società industriale e post-industriale, tutto è bene ambientale e tutto va indiscriminatamente protetto.

Entrambe le concezioni sono ormai irrimediabilmente superate, perché rispondono a una visione meramente conservativa delle risorse. Con Identità è Futuro,

linee guida dell'azione amministrativa di settore per il 2005, si è avvistata la necessità di una nuova stagione di interventi per i nostri paesaggi, nei quali l'identità diventi un progetto per il futuro. "Non può sussistere paesaggio senza trasmissione di sapere, cultura e stile specifici del territorio": occorre quindi comprendere e salvaguardare l'"individualità" dei luoghi, che costituisce la loro facies culturale, il loro essere prodotto di comunità. Ciò comporta che nelle "imposizioni vincolistiche è necessario continuare a procedere con la consueta determinazione ed autorevolezza, sapendo però che non è possibile pensare ad un futuro irrealistico di sola conservazione".

Più specificatamente, occorre coniugare il "visto" con il "vissuto": proteggere quindi le risorse ambientali se e in quanto tali, e cioè componenti fondamentali del nostro paesaggio monumentale e del nostro vissuto identitario; agire però nel presupposto che l'ambiente è risorsa se è in quanto l'uomo vi interagisce e quindi vive e lo trasforma, in un costante divenire, senza di che il paesaggio non è concepibile e la sua protezione non è un fattore di arricchimento del territorio, ma arretra al ruolo di detrattore delle politiche di sviluppo.

In generale, "la pubblica amministrazione, nell'adottare provvedimenti a tutela di un interesse pubblico, deve ponderare e tenere in adeguata considerazione altri interessi, pubblici o privati, eventualmente coinvolti o sacrificati dall'atto finale e indirizzare l'attività amministrativa - nei limiti del possibile - verso il coordinamento e la composizione degli interessi confliggenti. Qualora si trovi poi nella necessità di dover adottare provvedimenti lesivi dell'altrui sfera giuridica, la pubblica amministrazione deve quantomeno ricercare forme e modalità, che siano tali da arrecare il minor pregiudizio possibile" (Cons. Stato, Sez. V, 18 febbraio 1992, n. 132).

Alla stregua di tali principi, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, in relazione alle attività imprenditoriali, "nella valutazione di compatibilità ambientale (nella specie, tra tutela del paesaggio e installazione di un impianto eolico), la Sovrintendenza, in un sistema pluralistico quale quello introdotto dalla Costituzione repubblica, deve valutare la compatibilità dell'attività autorizzanda rispetto al vincolo, ponendo in comparazione detti valori con gli interessi antagonisti. In particolare, nel possibile conflitto fra le esigenze correlate all'esercizio dell'attività imprenditoriale, finalizzata alla produzione (con modalità non inquinanti) di energia elettrica e quelle sottese alla tutela di valori non economici (come la tutela del paesaggio), l'amministrazione deve ricercare non già il totale sacrificio delle une e la preservazione delle altre secondo una logica meramente inibitoria, ma deve piuttosto, come indicato dalla sentenza della Corte costituzionale 10 luglio 2002, n. 355, ricercare una soluzione necessariamente comparativa della dialettica fra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti valori non economici, tutte rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione di attività imprenditoriali. Il che non esclude che l'esito finale del giudizio comparativo privilegi il valore paesaggistico: ma solo all'esito di una ragionevole ponderazione, alla stregua di un canone di proporzionalità fra valore di tutela e intensità del vincolo (e della conseguente compressione dell'interesse antagonista) rispetto alla specifica attività considerata, e non già per una scontata prevalenza del primo"

(T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. punto I, 28 settembre 2005, n. 1671).

Atteso che il sistema pluralistico di interessi attiene all'ordinamento nel suo complesso considerato, è del tutto ovvio che l'esigenza di raffronto ed il giudizio di prevalenza predetti debbano svolgersi relativamente a tutte le posizioni meritevoli di tutela, ivi comprese, ovviamente quelle espresse dal privato dovendosi al riguardo ritenere la sussistenza di interessi non tanto antagonisti, quanto concorrenti.

Quanto sopra richiede certamente molto, da parte delle soprintendenze, in termini di sensibilità e di prospettive culturali del loro agire, ma corrisponde al disegno dettato dal codice dei beni culturali e del paesaggio, che impone di ridisegnare obiettivi e metodi del sistema vincolistico.

Infatti, nel momento in cui la nuova generazione di piani paesaggistici, voluta dal codice, si collega anche a forme di incentivazione della qualità del costruito, occorre dare pieno accoglimento a queste istanze, adeguando ai nuovi istituti e alle nuove esigenze un *modus operandi* che altrimenti sarebbe riduttivo definire obsoleto e che, soprattutto, presterebbe il fianco a possibili censure di illegittimità.

Si fa riferimento alle seguenti disposizioni, delle quali si chiariscono gli ambiti di applicazione:

A) Art. 137, comma 2 - Questa Amministrazione ha emanato i provvedimenti di nomina delle commissioni provinciali, previste dalla norma in esame, che debbono essere insediate presso ogni soprintendenza per impulso del soprintendente, che le presiede. Si tratta di organi tecnico - consultivi, chiamati a svolgere un ruolo fondamentale per la tutela del paesaggio, in quanto da esse promanano le proposte di dichiarazione di interesse paesaggistico dei territori, immediatamente efficaci sin dalle loro pubblicazioni all'albo comunale (cfr. C.d.S., sez. VI, 8 luglio 1997, n. 1111; T.A.R. Sicilia - sez. Catania, 8 marzo 2004, n. 562).

La composizione e la natura giuridica delle commissioni, inizialmente dettate dal regio decreto n. 1357/40, è più volte cambiata nel tempo. Dopo le modifiche apportate dal D.P.R. n. 805/75 e dal decreto legislativo n. 490/99, il codice ha restituito a questo organo funzioni tecnico-consultive, con le conseguenze che le sue valutazioni sono proprie di un collegio perfetto, nel senso avvertito dalla giurisprudenza (cfr. C.d.S., sez. V, 20 gennaio 2004, n. 155) e dall'U.L.L. nel consulto n. 91/98 reso con nota n. 7889/91.98.11 del 22 aprile 1998: in quanto tali, ogni loro determina propositiva deve essere resa in presenza del plenum dei componenti. Tale assunto è necessario soltanto nel caso sopra descritto, mentre la presenza di tutti i componenti non è indispensabile durante le eventuali sedute propedeutiche alla votazione.

B) La commissione procede all'audizione dei sindaci dei comuni interessati. Questo assunto, previsto dall'art. 137, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004, è fase necessaria e imprescindibile dell'istruttoria di proposta di vincolo, in quanto il sindaco è portavoce, nonché garante degli interessi pubblici dei territori oggetto di intervento. In caso di sua assenza, il sindaco può nominare un sostituto: l'audizione del rappresentante dell'ente locale non è richiesta in sede di deliberazione.

C) Ai sensi dell'art. 138, punto 1, la proposta è motivata con riferimento alle caratteristiche storiche, culturali... e contenere le prescrizioni, le misure ecc.... indi-

cati all'art. 143, comma 3 - di conseguenza ogni qual volta si determina una nuova proposta di vincolo paesaggistico, in mancanza del P.T.P., la stessa dovrà obbligatoriamente prevedere i contenuti di cui all'art. 143, comma 3, miranti a regolamentare le condizioni d'uso del territorio vincolato.

Da quanto sopra, discende l'opportunità di procedere a una rivisitazione globale dei vincoli già esistenti e operanti nel territorio, al fine di procedere, nel sopra spiegato, a una riconsiderazione complessiva dello strumento vincolistico per le moderne politiche di gestione e valorizzazione del territorio culturale e, più specificatamente, a una revisione degli elenchi ex art. 136, lettere c e d, che spesso sono quanto mai datati e restituiscono un'immagine del paesaggio non più corrispondente allo stato dei luoghi e alle loro effettive esigenze di salvaguardia. A questo riguardo soccorre l'indirizzo della giurisprudenza del T.A.R. Sicilia, sezione di Catania, del 9 dicembre 1998, secondo la quale "il diritto di proprietà (costituzionalmente garantito ed implicante anche lo jus aedificandi) può ben essere degradato dal legislatore mediante espropriazione e/o apposizione di vincoli espropriativi o generalizzati, ma in tutti i casi la compressione del diritto di proprietà deve rispondere ad un interesse pubblico chiaro ed evidente (cfr. T.A.R. Lazio, sezione I, 20 dicembre 1986, n. 2317) o, come si esprime testualmente l'art. 42, comma 3, Cost. "per motivi d'interesse generale..."

Dal che l'illegittimità costituzionale di un sacrificio imposto alla proprietà privata senza che vi sia alcun interesse pubblico a giustificarlo".

Peraltro tali raffronto e giudizio non possono essere assunti in una dimensione statica e, per così dire storicizzata, ma vanno sviluppati e verificati in una prospettiva dinamica e razionale. Infatti, "il vincolo paesaggistico deve essere rigorosamente motivato sotto il profilo della connessione funzionale con le esigenze di tutela e valorizzazione nonché sotto il profilo della comparazione degli interessi coinvolti e della necessaria proporzionalità della misura adottata rispetto agli interessi sacrificati" (T.A.R. Sicilia, Catania, sezione I, 22 maggio 2002, n. 900).

Ciò significa che relativamente ai regimi vincolistici delle aree sottoposte a processi di trasformazione in atto, si impone una appropriata verifica in ordine all'attualità delle ragioni che hanno dato luogo agli interventi di salvaguardia, al fine di realizzare un progressivo transito da scelte di tutela globale ed indifferenziate (che, come tali, possono essere vissute come opzioni irrazionali e perfino vessatorie) a soluzioni che valorizzino esigenze di tutela riscontrabili ed attuali, tali da giustificare la permanenza delle misure di protezione. Per le zone interessate appare quanto mai opportuno che le soprintendenze identifichino le prescrizioni, le misure ecc. di cui all'art. 143, comma 3, del codice. Ciò è necessario per evitare disparità di trattamento e sopperire alla carenza pianificatoria, in zone di rilevanza paesaggistica, determinata dall'assenza di P.T.P.

In ragione di tale rinnovata valutazione - che potrà confermare, modificare (in senso ampliativo o riduttivo) ovvero estinguere il precedente assetto - la Grundnorm da applicare, sulla base delle disamine del quadro normativo di riferimento elaborate nei più recenti arresti giurisprudenziali, si fonda sul principio *tempus regit actum*, alla cui stregua "ogni fase o atto dell'iter amministrativo viene disciplinato quanto alla struttura, ai requisiti ed al ruolo

funzionale dalle disposizioni di legge e di regolamento vigenti alla data in cui ha luogo ciascuna sequenza. In altri termini, gli atti emessi sotto l'imperio della legge precedente conservano validità, ma la produzione degli effetti finali sarà in ogni caso regolata dalla normativa nel frattempo intervenuta. Nel caso in cui, durante il corso di un procedimento amministrativo, sopravvenga una nuova norma di legge che disciplini la materia in maniera diversa da quella vigente al momento dell'avvio del procedimento stesso o di una sua fase precedente, il principio del "*tempus regit actum*" comporta in particolare per l'amministrazione l'obbligo di applicare la normativa in vigore al momento dell'adozione del provvedimento definitivo" (T.A.R. Puglia, Lecce, sezione I, 10 novembre 2005, n. 4943. cfr. anche T.A.R. Sicilia - Catania, sezione I, 15 marzo 2005, n. 443; T.A.R. Lazio, sezione III, 3 marzo 2005, n. 1622; Cons. Stato, sezione VI 12 maggio 2004, n. 2984; T.A.R. Lazio, sezione I, 21 dicembre 2004, n. 16971; T.A.R. Liguria, sezione I, 11 marzo 2003, n. 282; Cons. Stato, sezione IV, 2 aprile 2002, n. 1815).

In forza di tale principio, le determinazioni di volta in volta assunte dalle amministrazioni interessate devono fondarsi sul regime vincolistico rilevabile al momento dell'adozione dei provvedimenti finali con particolare riferimento alla perdurante efficacia o meno dei vincoli, a seguito della loro rinnovata valutazione.

Ciò non di meno, nelle more della definizione delle prescritte attività di riesame dei vincoli esistenti, le autorizzazioni paesaggistiche che codesti uffici, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, riterranno di rigettare, dovranno dare conto in modo esplicito e dettagliato delle ragioni per le quali si ritengano attuali e prevalenti le esigenze di tutela ambientale e, quindi, possa ritenersi, in via prognostica, che il rinnovato esame del territorio perverrà alla conferma del vincolo esistente. Il provvedimento negativo dovrà inoltre, esponendo i motivi, espressamente attestare l'impossibilità di adottare prescrizioni che consentano, anche attraverso opportune modifiche eventualmente formulate dagli uffici stessi, di esprimere una positiva valutazione di compatibilità dell'iniziativa esaminata.

I criteri di cui alla presente circolare costituiscono linee di indirizzo per codesti uffici, che uniformeranno ad esse la propria azione, riferendo sulle misure a tale riguardo assunte e sui risultati conseguiti.

La presente circolare sostituisce ogni altra precedente disposizione ed è disponibile sul sito www.regione.sicilia.it/beniculturali.

L'Assessore: PAGANO

(2006.8.641)016*