

CIRCOLARE

Linee interpretative per la prima applicazione del nuovo Piano Paesaggistico Territoriale della Puglia adottato il 2/8/2013.

Formattato: Destro 3 cm

1. Incoerenza delle perimetrazioni dei beni paesaggistici con la definizione normativa degli stessi

Sono soggetti alla procedura di cui all'art 146 del codice gli interventi ricadenti nelle aree di cui agli artt. 136 e 142 del codice come perimetrati nel PPTR.

La perimetrazione dei beni di cui all'art 142 operata nei piani paesaggistici è una mera ricognizione di beni la cui tutela è invece vigente "ope legis".

Si riporta un illuminante passo della sentenza del Consiglio di Stato Sez. VI n. 6372 del 12 dicembre 2012 "Il Collegio ritiene di dover aderire a quell'orientamento espresso in sede consultiva (Cons. Stato, II, 20 maggio 1998, nn. 548 e 549) secondo il quale "la relazione giuridica tra vincolo paesaggistico - ambientale e piano paesistico è sia, in senso diacronico e procedimentale, di presupposizione (Corte costit., 13 luglio 1990, n. 327; 7 novembre 1994, n. 379; 28 luglio 1995, n. 417; Cons. Stato, VI, 14 gennaio 1993, n. 29; VI, 14 novembre 1992, n. 873; VI, 30 marzo 1994, n. 450; VI, 4 aprile 1997, n. 553; VI, 20 gennaio 1998, n. 106), sia, in senso gerarchico e sostanziale, di sottoordinazione del piano al vincolo, e di sovraordinazione del piano stesso alla autorizzazione: e ciò vuoi per il piano paesistico, vuoi, per le aree assoggettate a detti vincoli e limitatamente a ciò che attiene alla gestione dei vincoli stessi, per il piano urbanistico - territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali. Per modo che il piano occupa, in questo sistema, una posizione intermedia tra il vincolo e l'autorizzazione.

La giurisprudenza, costituzionale e amministrativa, ha infatti sostanzialmente individuato nel piano paesistico uno strumento di attuazione del vincolo, in quanto atto inteso a disciplinarne l'operatività (Corte costit., 13 luglio 1990, n. 327) e a determinare la portata, i contenuti, i limiti e gli effetti del vincolo già imposto, concretando un momento logicamente successivo della sua regolazione (Corte Costit., 28 luglio 1995, n. 417), volto ad ulteriormente disciplinare, nel senso del superamento della inevitabile episodicità derivante da un regime meramente autorizzatorio, l'operatività del vincolo paesistico, che in ogni caso permane e non viene meno (Cons. Stato, VI, 14 gennaio 1993, n. 29; Cons. Stato, VI, 20 gennaio 1998, n. 106).

Questa relazione contenutistica di progressiva specificazione è coesistente alla stessa relazione di presupposizione, secondo la quale non può adottarsi un piano paesistico se non per aree che già sono state assoggettate a un vincolo paesaggistico - ambientale. Se questa necessità ha infatti un significato, per cui il vincolo è un inderogabile antecedente logico e giuridico del piano paesistico, è non solo nel senso formale che è l'esistenza del vincolo a legittimare l'esercizio successivo della potestà di pianificazione paesistica, ma anche nel senso sostanziale che - data la reciproca distinzione e il diverso iter procedimentale - l'atto presupponente (cioè il piano) non può, nell'esplicarlo, derogarlo, ma deve mantenere intatto il contenuto precettivo dell'atto presupposto (il vincolo), può porsi rispetto ad esso solo in senso derivativo, come ulteriore precisazione della proprietà coercitiva del vincolo (costituita dall'imposizione della previa valutazione di compatibilità paesaggistico - ambientale degli interventi).

Dunque il piano paesistico, nel dettare la specifica normativa d'uso del territorio vincolato, non può mai derogare, per porzioni di quel territorio, o per categorie di opere, alla necessità della autorizzazione, perché la valutazione di compatibilità che presiede all'autorizzazione costituisce l'effetto legale tipico del vincolo, ed escluderla significherebbe derogare al vincolo stesso affrancandone ambiti o interventi.

Diversamente, il piano paesistico realizzerebbe l'effetto pratico non già di uno strumento di attuazione, e dunque di realizzazione della funzione conservativa del vincolo, ma uno strumento di attenuazione, e dunque al limite di negazione o quanto meno di elusione, degli effetti conservativi propri del vincolo e del suo regime.

Il contenuto precettivo proprio del vincolo consiste, come ricordato, nella imposizione del previo giudizio di compatibilità dell'opera che si intende realizzare con le esigenze di conservazione dell'ambito protetto e dunque con i valori ambientali e paesaggistici specifici della zona (Cons. Stato, VI, 11 giugno 1990, n. 600), giudizio che si estrinseca nella concessione o nel diniego dell'autorizzazione paesaggistica.

Il piano paesistico si colloca dunque tra vincolo paesaggistico - ambientale e autorizzazione, in una posizione verticalmente intermedia, obbligatoria (perché ne è obbligatoria l'adozione: Corte Costit., 27 giugno 1986, n. 153) ma non necessaria (perché il vincolo spiega comunque i suoi effetti anche in assenza del piano paesistico, ed indipendentemente da esso).

Deriva in sintesi da tutto ciò che il piano paesistico, essendo in posizione inferiore, ha nel vincolo il suo titolo e il suo limite e non può modificarlo o derogare ad esso, ma può solo specificarne i contenuti precettivi, ed il contrasto tra i due va risolto in favore del vincolo".

Nel caso in cui ci si trovi di fronte ad una erronea individuazione di un bene paesaggistico nella rappresentazione cartografica, se vi è contrasto tra la cartografia e l'individuazione del bene risultante dalla concreta applicazione della norma in cui esso è descritto e/o definito, deve intendersi prevalente senz'altro la norma.

Fatta salva, pertanto, la possibilità di presentare specifiche osservazioni o richieste di rettifica dell'errore cartografico, il RUP deve verificare la presenza o meno del bene eventualmente discostandosi dalle perimetrazioni proposte nel Piano paesaggistico dandone congrua e documentata motivazione, anche avvalendosi, per i casi dubbi, degli esperti della Commissione locale di paesaggio. D'altro canto la giurisprudenza si è espressa da tempo sulla materia affermando che la presenza del bene tutelato *ex lege* è determinata dalla **presenza di fatto dello stesso**, indipendentemente dal fatto che sia riportato o meno sulla cartografia ufficiale. Si veda per tutte Cassazione Penale Sent. n. 28928 del 20-07-2011 "Si è anche precisato che la natura di zona boscata è determinata dalla presenza effettiva di bosco fitto di alto fusto o di bosco rado, indipendentemente dal dato che la zona sia riportata come tale dalla Carta tecnica regionale (Sez. 3, 21.3.06, Bagnasco, Rv. 234318)".

Ville e giardini pubblici e privati

Dalla lettura di alcune delle osservazioni e dei primi commenti al Piano è emerso che sembrerebbero stati cartografati come Boschi ville o giardini privati.

Considerato che l'art. 58 delle NTA nel definire i boschi esclude i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno, l'eventuale inclusione nelle perimetrazioni di giardini pubblici e privati non va considerata ai fini dell'applicazione della norma prescrittiva.

D'altra parte la definizione del PPTR, per espresso richiamo del ciato art. 58, è stata mutuata dal comma 6 dell'art. 2 del D.lgs. D.Lgs. 18-5-2001 n. 227 "Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della L. 5 marzo 2001, n. 57", che così recita: *"si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5 ivi comprese, le formazioni forestali di origine artificiale realizzate su terreni agricoli a seguito dell'adesione a misure agro ambientali promosse nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea una volta scaduti i relativi vincoli, i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti"*.

E' evidente pertanto che in virtù del principio innanzi detto di prevalenza della definizione normativa, se di fatto manca il bene per come definito dalla legge e dal Piano non si applicano neppure le norme di tutela. I giardini pubblici e privati sono infatti espressamente esclusi *ex lege* dalla tutela.

Trattandosi di principio generale quanto detto si applica anche ai c.d. ulteriori contesti così come definiti al co. e dell'art. 143 del Codice.

2. Vigenza della norma di salvaguardia nelle aree urbane (rientranti nei casi di cui ai commi 2 e 3 dell'art 142 del Codice) gravate da vincoli paesaggistici ex art 136 (es. centri urbani costieri)

Il Piano ha operato una ricognizione delle aree interessate da tutele di cui all'Art. 136. Immobili ed aree di notevole interesse pubblico, ridisegnando i perimetri in modo da renderli disponibili in formato digitale, e operando la c.d. "vestizione" che è stata riportata nelle Schede definite come PAE; in esse sono state riprese le componenti strutturanti il paesaggio di cui all'art. 38 delle NTA, con le relative prescrizioni. Nel caso dei territori costieri (Art. 41 Definizioni dei beni paesaggistici di cui alle componenti idrologiche - 1) Territori costieri (art 142, comma 1, lett. a, del Codice) è noto che si applicano le esclusioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art 142 (sempre che le stesse non siano perimetrare come parchi e riserve lettera f, categoria per la quale dette esclusioni non trovano applicazione).

In questo caso nelle aree oggetto di esclusione vigono solo le norme prescrittive contenute nelle linee guida. La normativa contenuta nelle schede PAE (Schede di identificazione e definizione delle specifiche discipline d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e 157 del Codice) di cui all'art. 79, comma 1 delle NTA del PPTR, infatti, facendo comunque riferimento ai beni come definiti dall'art 142, non si applica nei casi di esclusione di cui agli art 2 e 3 dell'art 142 del codice.

Peraltro, si consideri che la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 1/4/2011 n. 2015; Consiglio di Stato, sez. VI, 22/4/2004, n. 2332; Consiglio di Stato, sez. VI, 4/12/1996, n. 1679) ha statuito che "L'art. 1, comma 2, della legge n. 431/1985 stabilisce che "Il vincolo di cui al precedente comma non si applica alle zone A, B e -- limitatamente alle parti

ricomprese nei piani pluriennali di attuazione -- alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865". Secondo la giurisprudenza, la possibilità di deroga al vincolo paesaggistico riguarda soltanto le aree comprese in previsioni urbanistiche già approvate alla data di entrata in vigore della legge e non può essere estesa ai successivi atti programmatori (Consiglio Stato , sez. VI, 4 dicembre 1996, n. 1679; sez. VI, 22 aprile 2004 , n. 2332, secondo cui la disciplina statale ancora l'esclusione dal vincolo paesaggistico predisposto per legge alla delimitazione dei terreni negli strumenti urbanistici come zone A e B ad una data determinata, e cioè al 6 settembre 1985, epoca di entrata in vigore della l. n. 431 del 1985)."

3. Paesaggi rurali

Nella definizione di paesaggi rurali di cui all'art.76 delle NTA si trova che sono considerati paesaggi rurali *"quelle parti di territorio rurale la cui valenza paesaggistica è legata alla singolare integrazione tra identità paesaggistica del territorio e cultura materiale che nei tempi lunghi della storia ne ha permesso la sedimentazione dei caratteri"* è evidente che la definizione riporta alle aree agricole che tali siano tipizzate negli strumenti urbanistici vigenti perdendo, nel caso di zona diversamente tipizzata, il requisito fondamentale della ruralità. Ciò è peraltro indicato al co. 6 dell'art. 83 laddove si precisa che *"le prescrizioni di cui ai commi precedenti si applicano in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale nonché ai piani urbanistici esecutivi adottati dopo l'entrata in vigore del PPTR"*. D'altro canto le prescrizioni per queste aree di grandi dimensioni, rispetto alle quali il piano intende conservare i caratteri di ruralità, impongono divieti solo per nuove attività estrattive e per impianti eolici di grandi dimensioni che, di fatto, ne trasformerebbero i caratteri salienti, ma consentono trasformazioni edilizie e urbanistiche che *"garantiscono il corretto inserimento paesaggistico, il rispetto delle tipologie edilizie e dei paesaggi agrari tradizionali, nonché gli equilibri ecosistemico-ambientali"* e che non *"alterino i caratteri della trama insediativa di lunga durata"*.

Per quanto attiene ai paesaggi definiti dall'art.76 co b) in sede di applicazione degli strumenti di controllo preventivo di cui al CAPO V – delle NTA tutti gli elementi indicati nel comma b) devono essere salvaguardati.

Questo significa che dovranno essere assoggettati a procedura di accertamento di compatibilità paesaggistica solo gli interventi che interferiscano direttamente sugli elementi di cui alla lettera b) del citato art. 76.

Rimane salva la possibilità che i Comuni, in sede di adeguamento al PPTR, perimetrino i paesaggi in cui è più rilevante la presenza dei beni diffusi innanzi richiamati.

4. Possibilità di correggere gli errori cartografici anche nella fase transitoria.

L'art. 104 co. 1 del PPTR, a regime, prevede che i Comuni o i soggetti comunque interessati possano proporre rettifiche degli elaborati del PPTR laddove emergano errate localizzazioni o perimetrazioni dei beni paesaggistici e degli ulteriori contesti.

Questo non esclude tuttavia che fin dalla data di adozione del Piano laddove siano individuati errori cartografici che possano essere sanati con la semplice rettifica degli strati, i Comuni o i soggetti comunque interessati possano avanzare motivata e documentata richiesta in tal senso.

5. Primi adempimenti di cui al PUTT/p art. 5.05.

I comuni che hanno i primi adempimenti in corso proseguono nell'iter ai sensi dell'art 5.05, delle NTA del PUTT eventualmente presentando una proposta di rettifica degli elaborati del PPTR ai sensi dell'art 104 delle NTA del PPTR .

6. PUG e adeguamenti al PUTT/P dei piani vigenti ancora in itinere

Le procedure di adeguamento in corso vanno concluse, avendo cura di considerare, come peraltro già in corso dal gennaio 2010, gli strati conoscitivi del PPTR. I comuni con piano adeguato al PUTT possono infatti entro 120 gg dall'approvazione del PPTR accertare e dichiarare la conformità al PPTR ai sensi dell'art 100 delle NTA del PPTR.

E' evidente l'opportunità, per agevolare l'accertamento di conformità al PPTR, di considerare le tutele del PPTR per quanto attiene sia ai perimetri di beni e ulteriori contesti paesaggistici sia per quanto attiene a indirizzi, direttive, prescrizioni già nella fase di adeguamento al PUTT/P.

7. Aree Protette – norme di salvaguardia contenute nei provvedimenti istitutivi delle stesse e compatibilità con il PPTR

La norma di cui all'art. 71 delle NTA, con particolare riferimento al secondo capoverso del comma 1, laddove richiede la verifica di compatibilità della disciplina dei parchi e delle riserve con il PPTR e, se del caso il suo adeguamento, deve intendersi riferita agli strumenti di pianificazione ed ai regolamenti, e non anche alla normativa generale contenuta nei provvedimenti istitutivi dell'area ed alle norme di salvaguardia ivi previste, che non sono, infatti, assoggettati alla procedura di adeguamento di cui al successivo art. 98.

Laddove infatti vi fosse contrasto tra il PPTR e la disciplina contenuta negli atti istitutivi delle Aree protette e nelle norme di salvaguardia ivi contenute, si applicherà il terzo capoverso del medesimo art. 71, che prevede comunque la prevalenza del PPTR se più restrittivo.

8. Procedimenti nella fase transitoria fra adozione e approvazione

Si deve infine precisare che l'adozione del PPTR non fa venir meno la vigenza del PUTT/p, che cesserà di avere efficacia solo con l'approvazione definitiva del PPTR.

Tutte le istruttorie, pertanto, dovranno essere condotte ai sensi del PUTT/p, sia dal punto di vista procedurale che delle norme sostanziali: se in ipotesi un intervento dovesse presentarsi conforme al PPTR ma non al PUTT/P l'istanza dovrà essere rigettata in quanto è il PUTT/p lo strumento attualmente vigente.

Si aggiunge a carico degli istruttori e dei RUP l'onere di verificare il non contrasto dell'intervento con le norme del PPTR aventi carattere prescrittivo in virtù dell'art. 105 delle NTA del nuovo Piano e del comma 9 dell'art. 143 del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio.

In caso di intervento che si presenti in contrasto con la norma di salvaguardia di cui all'art. 105 comma 1 delle NTA, con riferimento ai beni paesaggistici, è opportuno che il RUP concluda negativamente il procedimento di autorizzazione paesaggistica, previo preavviso ai sensi dell'art 10 bis, senza necessità di inviare la proposta di provvedimento in soprintendenza.

Le norme di salvaguardia di cui all'art 105 delle NTA del PPTR si applicano a tutti i procedimenti di rilascio delle Autorizzazioni Paesaggistiche e dei titoli abilitativi non ancora conclusi.

Nello specifico si ritiene di dover aderire all'orientamento del Cons. Stato Sez. VI n. 3851 del 17 giugno 2010 in cui si afferma che "Nell'esegesi degli artt. 139 e 146, d.lgs. n. 42/2004, si deve ritenere che il sopravvenuto vincolo paesaggistico non è opponibile, e dunque non impone la richiesta di autorizzazione paesaggistica:

a) per interventi edilizi che siano già stati autorizzati sotto il solo profilo edilizio o anche sotto quello paesaggistico in virtù di un precedente regime, e di cui sia già iniziata l'esecuzione;

b) per interventi edilizi che siano già stati autorizzati sotto il solo profilo edilizio o anche sotto quello paesaggistico in virtù di un precedente regime, e per i quali l'esecuzione non sia iniziata nei termini assegnati per fatto non imputabile al soggetto autorizzato.

Invece, il sopravvenuto vincolo paesaggistico è opponibile, e dunque impone la richiesta di autorizzazione paesaggistica:

a) per interventi edilizi che non siano stati ancora autorizzati nemmeno sotto il profilo edilizio;

b) per interventi edilizi che siano già stati autorizzati sotto il solo profilo edilizio o anche sotto quello paesaggistico in virtù di un precedente regime, e per i quali l'esecuzione non sia iniziata nei termini assegnati per fatto imputabile al soggetto autorizzato"

Nel rispetto del principio di non duplicazione dei procedimenti amministrativi e di economicità dell'azione amministrativa, l'applicazione di dette misure non può e non deve comportare aggravati procedurali.

Per i progetti presentati dopo l'adozione del PPTR e per i progetti ancora privi del parere obbligatorio e vincolante della Soprintendenza, il RUP nell'attestare il non contrasto con le norme di salvaguardia del PPTR deve fare esplicito riferimento ai contenuti prescrittivi tanto delle NTA (prescrizioni e misure di salvaguardia e utilizzazione) quanto delle linee guida (aventi carattere prescrittivo) da esse richiamate (in particolare, titoli V e VI).