



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea

Servizio IV Tutela e Qualità del Paesaggio Via di San Michele 22 - 00153 Roma

CIRCOLARE N. 28

Ai Direttori Regionali
LORO SEDI

Prot. DGPBAAC/ 34.01.04/87/39505 DEL 15/12/2011

OGGETTO : D.Lgs. 42/2004 – art. 142, comma 1, lettera “m” del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio.

Alle Soprintendenze beni architettonici e
paesaggistici
LORO SEDI

Al Sottosegretario di Stato
SEDE

Al Capo di Gabinetto
S E D E

Al Capo Ufficio legislativo
S E D E

Al Segretariato Generale
S E D E

Alla Direzione Generale per le antichità
S E D E

Si trasmettono gli acclusi pareri resi dall'Ufficio Legislativo con note n. 8562 del 6 maggio 2011, n. 12974 del 5 luglio 2011 e n. 18056 del 5 ottobre 2011 al fine di chiarire tre fondamentali questioni interpretative dell'articolo 142, comma 1, lettera m) del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in poi *Codice*):

- A) La configurazione delle “zone di interesse archeologico”;
- B) Le modalità di riconoscimento delle “zone di interesse archeologico”;



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea

Servizio IV Tutela e Qualità del Paesaggio Via di San Michele 22 - 00153 Roma

- C) Il rapporto intercorrente tra la tutela delle “zone di interesse archeologico” e
- ✓ i piani territoriali paesistici approvati ai sensi della predetta legge n. 431/1985;
 - ✓ i piani paesaggistici approvati ai sensi del Codice;
 - ✓ i piani paesaggistici adottati ai sensi del Codice;
 - ✓ i piani paesaggistici in corso d'elaborazione in copianificazione.

A) Con le circolari n. 8373 del 26 aprile 1994 e n. 27548 del 6 dicembre 1995 tuttora valide ed efficaci per quanto attiene alla procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, veniva evidenziato come la generica definizione “zona di interesse archeologico” di cui all'art. 1, lett. m) della Legge 431/1985, all'epoca vigente, non fosse sufficiente a qualificare l'interesse paesaggistico della zona stessa, tenuto conto che la semplice presenza di beni archeologici, a volte anche sommersi, non necessariamente avrebbe potuto caratterizzare il paesaggio come elemento qualificato di preminenza visiva. Veniva quindi ritenuta indispensabile una precisa individuazione con provvedimenti ricognitivi specifici.

Tale orientamento si fondava sul trend giurisprudenziale costante che, a partire dalla sentenza n. 951/1990 resa dalla sezione VI del Consiglio di Stato, aveva chiarito che “*in virtù dell'art. 82, comma quinto, lett. m) del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come aggiunto dall'art. 1 del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 le “zone di interesse archeologico” sono sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497*” e pertanto “*nell'ipotesi di cui all'art. 1 lett m), l'interesse archeologico è dunque una qualità sufficiente a connotare l'ambito territoriale (“zona”) come meritevole di tutela di tipo paesistico, sia che questo ambito abbia, sia che non abbia, un intrinseco pregio paesistico o morfologico...*”.

Tale indirizzo interpretativo deve essere oggi riconsiderato alla luce di convergenti orientamenti sia del giudice ordinario che di quello amministrativo, in base alle decisioni ampiamente citate dall'Ufficio Legislativo nel parere reso con nota prot. n. 8562 del 6 maggio 2011. Il giudice amministrativo ha infatti chiarito: “*il legislatore, inserendo tra le aree vincolate per legge anche quelle su cui insistono beni di interesse archeologico, ha inteso tutelare anche il relativo territorio, elevando direttamente lo stesso territorio ad area meritevole di protezione paesaggistica*” (C.d.S, Sez. V, 28 febbraio 2006, n. 879).

Tanto è vero che l'Ufficio Legislativo, nel parere sopracitato, afferma: “*la qualificazione di un'area in termini di interesse archeologico, assunta dall'autorità ai sensi del Titolo I della Parte seconda del Codice comporta automaticamente la qualificazione della stessa come “zona di interesse archeologico” ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m) e conseguentemente che l'apposizione del vincolo archeologico rende operativo il vincolo paesaggistico disposto da tale disposizione*”.

L'ultimo orientamento giurisprudenziale ha quindi confermato e rafforzato la configurazione “paesaggistica” delle zone di interesse archeologico e quindi l'obbligo per gli interessati di acquisire l'autorizzazione ex articolo 146 del Codice prima dell'esecuzione di qualsiasi intervento che insista su tali zone.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea

Servizio IV Tutela e Qualità del Paesaggio Via di San Michele 22 - 00153 Roma

Pertanto:

- Qualora pervengano alle Soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici proposte di autorizzazione per interventi da eseguire in aree già individuate quali zone di interesse archeologico tali uffici dovranno acquisire l'avviso della competente consorella per i beni archeologici, e pronunciare il proprio parere obbligatorio e vincolante entro e non oltre il termine di 90 giorni ora indicato dall'articolo 146 del Codice così come novellato dal d.l. n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 12 luglio 2011. In merito si rammenta che l'inutile decorso del termine comporta le conseguenze già esplicate da questa stessa Direzione nella direttiva n. 34637 del 4 novembre 2011, pubblicata su RPV e sul sito di questa Direzione. Né l'acquisizione dell'avviso della Soprintendenza per i beni archeologici può giustificare la tardività del parere della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici e quindi il mancato rispetto del termine. Naturalmente per la natura conformativa del parere delle Soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici, che è obbligatorio e vincolante, qualora esso sia negativo, si determinerà il diniego di autorizzazione da parte dell'Autorità competente alla tutela paesaggistica.
- Come sottolinea il parere n. 8562 del 6 maggio 2011 reso dall'Ufficio Legislativo, nell'esame congiunto delle domande di autorizzazione paesaggistica per le aree assoggettate al doppio regime di tutela è necessaria una proficua e costante collaborazione tra le Soprintendenze archeologiche e le Soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici.
- Qualora i pareri delle due Soprintendenze discordino tra loro, ritiene questa Direzione che le funzioni attribuite ai Direttori regionali dall'articolo 17 del vigente Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali consentano a tali dirigenti di esprimere il parere definitivo in merito alla richiesta di autorizzazione paesaggistica (cfr. d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, così come novellato dal d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91).
- Può avvenire che le Soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici vengano a conoscenza di interventi previsti, ovvero in corso d'opera in aree già individuate quali zone di interesse archeologico, ma per le quali è in corso di valutazione l'istanza di autorizzazione, ovvero tale autorizzazione non è stata mai richiesta. In tal caso gli stessi uffici dovranno invitare l'Autorità competente alla tutela paesaggistica (la Regione, ovvero gli Enti delegati) ad adottare le idonee misure cautelari rispettivamente inibitorie degli interventi previsti, ovvero sospensive di quelli già in corso, informando per opportuna conoscenza la Regione delegante, nel caso di specie, e comunque l'Autorità giudiziaria competente. Qualora l'Autorità competente non provveda, gli Uffici ministeriali dovranno adottare le misure previste dall'articolo 155, comma 2, del Codice, informando anche in questo caso e comunque l'Autorità giudiziaria competente, la Regione delegante, nel caso di specie, e/o l'Autorità competente alla tutela paesaggistica che non ha provveduto. Nel caso tale Autorità sia il Comune, appare opportuno estendere la comunicazione anche al Prefetto.
- Resta ora da stabilire chi sia il soggetto ministeriale competente ad adottare i provvedimenti



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea

Servizio IV Tutela e Qualità del Paesaggio Via di San Michele 22 - 00153 Roma

inibitori o sospensivi. In merito si ritiene che tale competenza spetti comunque ai Soprintendenti per i beni architettonici e paesaggistici per un duplice ordine di motivi:

- a) il dettato dell'art. 153 del Codice;
- b) la previsione dell'art. 18, comma 1, lett. o) del Regolamento;
- c) l'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato;
- d) la qualificazione delle zone di interesse archeologico quali aree paesaggistiche poiché individuate dall'articolo 142, comma 1, lettera m) del Codice.

D'altra parte, per cautela di tutti i dirigenti in sede periferica si ritiene di dover rammentare come l'eventuale configurarsi di negligenza, per così dire *consapevole*, da parte del Soprintendente che abbia notizia certa dell'inerzia dell'Autorità competente alla tutela paesaggistica avrebbe molteplici effetti. In termini di omessa vigilanza e quindi di inottemperanza ai doveri dettati dal succitato art. 155 del Codice, sia in termini di violazione dei doveri imposti dal d. Lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii., sia infine in termini amministrativi in ordine a quanto stabilito dal contratto di lavoro. In disparte poi l'eventuale intervento del Giudice penale, in caso di apertura di procedimento, anche a carico del soggetto che non abbia adottato il provvedimento inibitorio e/o sospensivo. Infine si ritiene opportuno rammentare come il Direttore regionale, venuto a conoscenza di una consapevole negligenza da parte del competente Soprintendente per i beni architettonici e paesaggistici, debba adottare i consequenziali provvedimenti, così come disposto dall'art. 17, comma 3, lett. a) del D.P.R. 233/2007 e s.m.i.

B) Con l'entrata in vigore del d. Lgs. 24 marzo 2006, n.157 le zone di interesse archeologico sono state inserite tra i beni indicati dall'art. 136, comma 1, lett. c) del Codice.

L'inserimento di tali zone tra i beni oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico costituiva un'esigenza imprescindibile al fine di dare certezza giuridica tramite il provvedimento espresso di beni paesaggistici che *ictu oculi* non sono certamente riconoscibili, diversamente dalle altre aree pure elencate nell'articolo 142 del medesimo Codice.

Successivamente, con il d. Lgs. 26 marzo 2008, n. 63, le stesse zone sono state omesse dal medesimo articolo. La modifica apportata ha avuto quali conseguenze la proposizione da parte degli Uffici periferici di quesiti che vertono su due questioni:

- a) la distonia con la procedura di riconoscimento delle zone di interesse archeologico condotta ininterrottamente dal Ministero sin dal 1986;
- b) le modalità e la procedura da adottare successivamente al d. Lgs. 63/2008 per rendere noto "erga omnes" che un'area si qualifica quale zona di interesse archeologico.

Allo stato attuale emerge prima di tutto la necessità di una proficua e costante collaborazione tra le Soprintendenze archeologiche e le Soprintendenze per i beni architettonici e



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea

Servizio IV Tutela e Qualità del Paesaggio Via di San Michele 22 - 00153 Roma

paesaggistici in sede di riconoscimento di un'area quale zona di interesse archeologico.

Ovviamente, laddove siano stati stipulati protocolli d'intesa per la pianificazione paesaggistica congiunta tra la Regione e gli uffici del Ministero per i beni e le attività culturali, l'analisi e la ricognizione di quelle aree che siano già state dichiarate zone di interesse archeologico avverrà nel corso dell'elaborazione del Piano.

Può determinarsi però il caso che il Piano paesaggistico non sia ancora pervenuto a un tale grado di maturazione che consenta la ricognizione delle zone di interesse archeologico, ovvero l'elaborazione sia stata completata ma il Piano non è stato ancora adottato e non sono scattate le norme di salvaguardia. Nella fattispecie potrebbe determinarsi l'urgenza di procedere per un'area sulla quale sia stato già imposto un vincolo diretto o indiretto di natura archeologica al riconoscimento formale quale zona di interesse archeologico della stessa, ovvero di un'area ulteriormente estesa e che contenga la prima.

Ancora può avvenire che, pur in assenza di uno specifico vincolo di natura archeologica, la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici si sia determinata ad inibire e/o sospendere interventi che insistano su di un'area che ha le caratteristiche di una zona di interesse archeologico. In entrambi i casi si ritiene che la procedura corretta sia quella del riconoscimento in sede di Commissione regionale, in pieno accordo tra i rappresentanti regionali e quelli ministeriali. Le fattispecie contemplate trovano il proprio fondamento nei pareri dell'Ufficio Legislativo (cfr. n. 8562 del 6 maggio 2011 pag. n. 3)

Nella fattispecie, solo in caso di mancata copianificazione o di inerzia della Regione sollecitata ad intervenire convocando la Commissione regionale, si applica il comma 3 dell'art. 138 del Codice, che fa salvo il potere del Ministero di dichiarare di notevole interesse pubblico i beni meritevoli di tutela in alternativa alla Commissione regionale.

Infine si ritiene utile rammentare come la presenza di beni archeologici consenta sempre di attivare una tutela efficace sulle aree attraverso i provvedimenti di vincolo diretto o indiretto ex Titolo I, Capo I art. 14 del Codice.

c) Per quello che attiene il rapporto tra il vincolo e il piano paesaggistico, si evidenzia il costante trend giurisprudenziale che, a partire dalla storica pronuncia della Corte Costituzionale n. 327 del 31 luglio 1990, seguita dalla successiva pur fondamentale n. 417 del 28 luglio 1995, ha chiarito come il piano paesaggistico sia comunque sottordinato al vincolo (sul punto si confrontino anche: Cons. Stato, sez. II, 20 maggio 1998, n. 550; 17 ottobre 2001, n. 2212/2001; Ad. Generale: 19 gennaio 2000, n. 1827/94; 14 febbraio 2000, n. 1823/99; sez. VI: 14 gennaio 1993, n. 29; 14 novembre 1992, n. 873; 30 marzo 1994, n. 450 cit.; 4 aprile 1997, n. 553, 20 gennaio 1998, n. 106).

Infine, appare di palmare evidenza come un piano paesaggistico non possa rimuovere o ridurre un vincolo paesaggistico, sia esso dichiarativo dei beni elencati nell'art. 136 del Codice, sia imposto ope legis, sia imposto ex novo da un piano paesaggistico approvato.

Anche l'Ufficio Legislativo, con parere reso con nota n. 12974 del 5 luglio 2011 ricorda che i



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea

Servizio IV Tutela e Qualità del Paesaggio Via di San Michele 22 - 00153 Roma

vincoli paesaggistici non possono essere rimossi o ridotti nemmeno ad opera del piano paesaggistico e sottolinea come, per consentire modificazioni del territorio vincolato, sia necessaria una convergenza delle valutazioni dell'amministrazione territoriale competente e dell'Amministrazione Centrale dello Stato.

D'altra parte il Ministero, nell'ambito delle attività istituzionali nei settori della tutela e della qualità del paesaggio, partecipa alle attività di copianificazione paesaggistica definita dagli articoli 135 e 143 del Codice. In tal senso, per l'anno 2012, tra gli obiettivi assegnati a questa Direzione, c'è, appunto, quello della pianificazione paesaggistica congiunta.

Pertanto, considerata la valenza generale delle questioni trattate e l'urgenza di ottenere chiarimenti più volte evidenziata dagli Uffici periferici i Direttori regionali vorranno curare la massima diffusione della presente direttiva e ad impartire le indicazioni che riterranno utili, fornendo assicurazioni in tal senso al Sottosegretario di Stato, al Gabinetto del Ministro e al Segretariato Generale.

La presente direttiva è indirizzata al Capo di Gabinetto ed al capo dell'Ufficio legislativo ad opportuna conoscenza.

Tanto si comunica al Direttore generale per le antichità per quanto di competenza e per le eventuali disposizioni che voglia impartire sulle questioni qui esaminate.

Il Direttore Generale
Arch. Antonia P. RECCHIA