

**Parere n. 51/2010 –Pareri preventivi ai “centri storici” delle disposizioni regionali e statali vigenti. Disciplina del vincolo paesaggistico**

**Viene posto un quesito di cospicua rilevanza ed attualità in tema di applicazione ai “centri storici” delle disposizioni di legge statali e regionali che prescrivono pareri preventivi vincolanti, e che disciplinano il “vincolo” paesaggistico con la conseguente necessità – o meno – di autorizzazione paesaggistica.**

**1.**

In concreto, il Comune interessato chiede quale sia – sotto il profilo indicato nell’epigrafe che precede, e quindi ai fini della tutela paesaggistica – la condizione in cui versano gli immobili individuati **dal piano regolatore generale** come “*beni culturali ambientali da salvaguardare*” ai sensi dell’art. 24 della legge urbanistica regionale n. 56 del 1977.

L’articolo predetto (comma 1) stabilisce infatti che il P.R.G. è tenuto ad individuare, “*sull’intero territorio comunale, i beni culturali ambientali da salvaguardare, **anche se non individuati e vincolati in base alle leggi vigenti***”.

Lo stesso comma identifica tre gruppi di beni del tipo anzidetto:

- 1) gli insediamenti urbani aventi carattere storico-artistico e/o ambientale e le aree esterne, pertinenti a tali insediamenti, di interesse storico e paesaggistico;
- 2) i nuclei minori, i monumenti isolati e i singoli edifici e manufatti (anche rurali) dotati di valore storico-artistico e/o ambientale o documentario, con le relative aree di pertinenza;
- 3) le aree da salvaguardare per il loro pregio paesistico o naturalistico o di interesse storico, ambientale, etnologico ed archeologico (art. 13, comma 7, lettera a), della medesima legge reg. 56/1977).

I beni rientranti, in forza delle statuizioni del PRG, in uno dei gruppi dianzi definiti sono “*beni culturali ambientali da salvaguardare*”, indipendentemente dall’esistenza di un vincolo di

legge: la salvaguardia si realizza applicando le disposizioni di cui ai commi 3 e seguenti dell'art. 24 l.r. 56/1977, ma anche il disposto dell'art. 13, comma 5, della stessa legge.

Quest'ultima norma, in pratica, esclude l'impiego di interventi di ristrutturazione urbanistica e di nuovo impianto nei “centri storici” delimitati dai PRG ai sensi dell'articolo 12, comma 2, n. 7), della medesima legge reg. 56/1977; nelle zone A dei piani regolatori formati nel periodo 1968-1977 (cioè, dopo l'entrata in vigore del D.M. 2.4.1968, n. 1444, e prima dell'applicazione della legge regionale 56/1977); nelle “parti del territorio da salvaguardare ai sensi dell'art. 24, comprese nei piani regolatori generali redatti in conformità della presente legge”.

E' evidente il fatto che le pur rigorose e restrittive disposizioni dianzi richiamate si muovono su di un terreno che, a livello di procedimenti amministrativi, è quello urbanistico-edilizio.

Non deriva dunque, da tali disposizioni, necessità alcuna di esperire procedure destinate a concludersi con l'autorizzazione paesaggistica.

Va peraltro subito rilevato che l'art. 8 della legge regionale 3.4.1989, n. 20, ha introdotto nella l. reg. 56/1977 un nuovo testo dell'art. 91 bis (abrogando quello precedente che istituiva “Commissioni Comprensoriali per la tutela dei beni culturali e ambientali”) con il quale è stata istituita una Commissione Regionale per i beni culturali e ambientali, dotata di Sezioni decentrate provinciali “in numero di almeno una per ogni ambito provinciale” (comma 8 art. 91 bis).

Correlativamente, gli articoli 40 (ultimo comma) e 41 bis (comma 6) della l. reg. 56/1977 hanno sottoposto al parere vincolante della Commissione predetta i piani particolareggiati e i piani di recupero di iniziativa pubblica **comprendenti immobili inclusi in insediamenti urbani e nuclei minori individuati dal PRG a norma dei n. 1) e 2) del comma 1 art. 24 l. reg. 56/1977**; il comma 8 dell'art. 43, ultimo periodo, ha esteso la disposizione anzidetta ai piani di recupero di iniziativa privata; analogamente ha disposto l'art. 41, comma 6, per i piani di zona dell'edilizia residenziale pubblica.

Infine, il comma 15 dell'art. 49 l. reg. 56/1977 ha sottoposto al parere **vincolante** della Commissione ex art. 91 bis il rilascio dei titoli abilitativi edilizi di tipo concessorio riguardanti

aree ed immobili “che nelle prescrizioni di piano regolatore generale sono definiti di **interesse storico-artistico**” ancorché privi di vincoli di legge.

Il comma 9 dell’art. 91 bis ha attribuito alle Sezioni provinciali della Commissione quest’ultima competenza, aggiungendo alla formula dianzi riportata dell’art. 49, co. 15, le parole “**ed ambientale**”: in forza dell’art. 91 bis, co. 9, l. reg. 56/1977, il parere vincolante della Commissione è quindi richiesto anche per i titoli abilitativi edilizi di tipo concessorio relativi ad aree ed immobili che, nelle prescrizioni del PRG, sono definiti “**di interesse storico artistico ed ambientale**”.

La legge regionale 1.12.2008, n. 32, provvedendo all’adeguamento delle norme regionali ai nuovi principi di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. 22.1.2004, n. 42), ha – tra il resto – soppresso le Sezioni provinciali della Commissione ex art. 91 bis l. reg. 56/1977: comma 1, art. 7.

Il comma 2 del medesimo art. 7 ha demandato alle Commissioni Locali per il paesaggio l’espressione del parere – “**vincolante**” – di cui all’art. 49, co. 15, l. reg. 56/1977; i pareri (vincolanti anch’essi) relativi agli strumenti urbanistici esecutivi di cui dianzi si è detto sono invece rimasti in capo alla Commissione (centrale, cioè regionale, con sede a Torino) ex art. 91 bis l. reg. 56/1977.

Nella condizione piemontese, i piani di recupero, tanto di iniziativa pubblica come di iniziativa privata, **comprendenti immobili inclusi in insediamenti urbani e nuclei minori qualificati dal PRG come “beni di cui all’art. 24 l. reg. 56/1977” (o in altro modo equipollente)**, sono dunque tuttora soggetti al parere vincolante della Commissione (centrale) di cui all’art. 91 bis l. reg. 56/1977; ciò, anche nel caso in cui tali beni non siano gravati affatto da vincoli di tutela paesaggistica o storico-artistica derivanti da disposizioni di legge.

## 2.

Altra, e diversa, questione è quella che segue.

L’art. 136, comma 1, lettera c), del Codice dei beni culturali, nel testo ora vigente, ricomprende

“**i centri e i nuclei storici**” nell’ambito dei “*complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*”; complessi che costituiscono beni paesaggistici a cui si applicano le disposizioni degli artt. 131-159 del Codice.

Le norme regionali di cui all’allegato A alla DGR Piemonte n. 34-10229 del 1°12.2008 sottolineano la “perfetta sintonia” tra tale disposizione (introdotta dal d. lgs. 63/2008) e la disposizione dell’art. 7, comma 2, della legge reg. 32/2008 che sottopone al parere (vincolante) della Comm. Loc. Paes. il rilascio dei titoli abilitativi edilizi relativi alle aree ed immobili “*che nelle prescrizioni del P.R.G. sono definiti di interesse storico-artistico*” (art. 49, ultimo comma, l. reg. 56/1977).

L’inciso “*inclusi i centri e i nuclei storici*” è stato inserito (dal d. lgs. 63/2008) nell’art. 136, co. 1, del d. lgs. 42/2004, “codice dei beni culturali”.

L’inclusione è avvenuta nella categoria dei “*complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale*” (lettera c del comma dianzi indicato).

Tali “*complessi*” sono soggetti alle disposizioni “*di questo titolo*”, recita la norma in questione, “*per il loro notevole interesse pubblico*” (primo periodo del comma 1 art. 136 T.U.).

Pertanto, gli “*immobili e le aree di cui all’art. 136*” (quindi, anche quelli di cui dianzi) non sono trattati legislativamente come le aree di cui all’art. 142 (“*aree tutelate per legge*”: vecchia “Galasso”), cioè non sono vincolati per il solo fatto di appartenere ad una categoria astrattamente costruita dalla norma: sono assoggettati al vincolo di tutela paesaggistica se interviene la dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all’art. 140 T.U. beni culturali, dichiarazione emanata dalla Regione (oppure dallo Stato-Ministero B.C.A.-nel caso di cui all’art. 138, comma 3, T.U.).

La conseguente lettura del quadro legislativo statale in materia conduce quindi a ritenere che il T.U. voglia rafforzare fortemente l’attenzione per i centri storici, sul piano della tutela del paesaggio urbanizzato, ma senza aggiungere quella dei centri storici alle già esistenti categorie di beni vincolati ex lege: le Regioni – sulla base del lavoro condotto dalle Commissioni Regionali e

delle conseguenti proposte – vedano quali centri storici richiedono di esser tutelati e provvedano di conseguenza.

A fronte del percorso logico dianzi sintetizzato, percorso che appare difficilmente contestabile ove si considerino le sole norme del codice dei beni culturali (cioè la sola legislazione statale) si potrebbe osservare che il sistema normativo piemontese integra la legislazione dello Stato in materia prevedendo – nella legge urbanistica regionale – una “*dichiarazione di notevole interesse pubblico*” dei centri storici nell’atto di approvazione di un P.R.G. che individui – qualificandoli come centri storici – le “*aree ed immobili di interesse storico-artistico*” (che generano quindi un paesaggio urbanizzato da tutelare) di cui all’art. 49, comma 15, l. reg. 56/1977: tali “*aree ed immobili*” sarebbero quelli di cui ai n. 1) e 2) del comma 1 dell’art. 24 della stessa legge reg. 56/1977.

In tal caso, le **aree e gli immobili di cui ai sopra citati n. 1) e 2) dell’art. 24, co. 1, legge urb. reg.** sarebbero da ritenere sottoposti al vincolo di tutela paesaggistica, con le conseguenti necessità autorizzatorie e non solo con la presenza del parere vincolante della Commissione locale per il paesaggio.

Potrebbe essere formulata anche una terza ipotesi: che le disposizioni del codice dei beni culturali che disciplinano l’argomento “centri storici” in relazione al vincolo di tutela paesaggistica – lungi dall’essere “*in sintonia*” con le norme regionali piemontesi – non riescano in realtà a coordinarsi con queste e dunque, in tal senso, contrastino con le medesime: abroghebbbero, allora, le disposizioni regionali (art. 10 l. 62/1953).

Ne deriverebbe la conseguenza che la linea logica da seguire sarebbe quella dianzi esposta per prima.

A tale conclusione, e dunque a ritenere che **non** sia intervenuta una generalizzata inclusione dei “*centri e nuclei storici*”, per il solo fatto di essere qualificati tali in sede di pianificazione urbanistica, nel novero dei beni soggetti – in caso di interventi che li riguardano – ad autorizzazione paesaggistica, conducono più ragioni.

Tra esse, particolare rilievo ha l’enunciazione recata dal primo periodo del paragrafo **6**

dell'Allegato A alla DGR 1.12.2008, n. 34-10229: essa segnala una “perfetta sintonia” tra il codice statale dei beni culturali e paesaggistici, nella norma in cui considera i centri e i nuclei storici nei termini dianzi indicati, e la legge regionale n. 32/2008 del Piemonte individuando la “sintonia” medesima nella sottoposizione dei progetti al parere vincolante della Commissione di cui all'art. 91 bis l. reg. 56/1977 o della Commissione Locale per il Paesaggio.

Appare allora corretto ritenere che non si ponga affatto il tema della trasmissione alla Soprintendenza né quello dell'applicazione del Comunicato Assessore Politiche Territoriali 21.1.2010: tali adempimenti sono richiesti nei procedimenti intesi ad ottenere l'autorizzazione paesaggistica, mentre nella situazione esaminata il percorso procedimentale è altro e diverso, essendo quello che richiede il parere vincolante di cui ai citati articoli della legge regionale 56/1977, parere di cui si è detto nel paragrafo 1 del presente scritto.