



Prot. n. 235897

Roma 29 MAG. 2012

Al direttore f.f. della R. N. Riviera d'Ulisse
Dott.ssa Matilde Scalesse
Via Della Breccia, 5
04024 Gaeta (LT)

Oggetto: Parere in materia di competenza sulla vigilanza su beni gravati da vincolo del Ministero dei beni culturali

E' pervenuta alle scriventi Direzioni regionali una richiesta di parere avente ad oggetto la "disciplina giuridica" da applicare ad opere eseguite senza titoli abilitativi su una villa vincolata come bene culturale, situata nel territorio protetto dell'area naturale regionale della Riviera di Ulisse sul quale gravano i vincoli paesaggistico ed ambientale.

In sostanza, l'esecuzione delle opere ha comportato la violazione di vincoli apposti su beni culturali e beni paesaggistici, previsti nelle Parti II e III del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e sull'area naturale tutelata ai sensi della L.R. 6 ottobre 1997, n. 29.

In tale quadro, l'Ente gestore della Riserva Naturale Riviera di Ulisse ha riscontrato che la pluralità di vincoli gravanti sul territorio, ognuno dei quali rientra nella competenza di diverse amministrazioni, ha generato incertezza nella individuazione dell'ente tenuto ad applicare in concreto le sanzioni ripristinatorie. In tal modo, paradossalmente, una tutela che dovrebbe essere particolarmente estesa si risolve in pratica in un indebolimento della funzione di vigilanza e di repressione dell'abuso.

In merito, l'Ente richiedente chiede notizie sul riparto di competenze, ma puntualizza che, in ogni caso, vista la normativa che disciplina il vincolo dell'area naturale protetta non si possa in alcun modo prescindere dal ripristino dello stato dei luoghi.

In merito, si ritiene quanto segue.



Preliminarmente, per quanto riguarda la coesistenza dei vincoli sullo stesso bene, si evidenzia che quello apposto sul Bene culturale non fa venir meno l'esistenza del vincolo paesaggistico e di quello ambientale.

In particolare, non sussiste nessuna *vis attractiva* che, in materia di vincolo imposto sul bene che abbia interesse culturale (come dispone l'art. 10 Dlgs. 42/04, "*sono beni culturali le cose mobili e immobili.....che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico*"), esoneri il proprietario o il soggetto che eserciti sorveglianza e potere sul bene dal richiedere il nulla osta, se il bene insiste all'interno di un'area protetta, e l'autorizzazione paesaggistica (art. 146 D.Lgs.42/04), se sussiste il relativo vincolo.

Ciò premesso, si concorda con l'Ente parco sulla **necessità che sia erogata la sanzione della demolizione delle opere abusive ed il ripristino dello stato dei luoghi, a prescindere da quale sia l'amministrazione competente ad irrogarla.**

Infatti, tutti e tre i vincoli in questione prevedono che il titolo abilitativo sia rilasciato prima della esecuzione delle opere, con limitati eccezioni per l'autorizzazione paesaggistica. Infatti, gli interventi su Beni culturali, ai sensi dell'art. 21 D.Lgs. 42/04, "*Sono subordinati ad autorizzazione del Ministero...*". Per gli interventi su Beni paesaggistici, art. 146, comma 4, dispone che: "*L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi*". Infine, per gli interventi in area naturale, l'art. 28 della l.r. 29/97 prevede che: "*il rilascio di concessioni od autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, è sottoposto a preventivo nulla osta dell'ente di gestione ai sensi dell'articolo 13, commi 1, 2 e 4, della l. 394/1991*).

Quanto alle conseguenze del mancato conseguimento del titolo, la sanzione cd. ripristinatoria è comminata sia dall'art. 27 della l.r. 29/97 ("*qualora nelle aree naturali protette venga esercitata un'attività in difformità del piano, del regolamento o del nulla osta, il legale rappresentante dell'ente di gestione dispone la sospensione dell'attività medesima ed ordina la riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali*") sia dall'art. 27, comma 2, del DPR 6 giugno 2001.

Per quanto concerne la competenza ad emanare ed eseguire le misura ripristinatorie, l'art. 18 del Codice dei Beni Culturali dispone che "*la vigilanza sui beni culturali compete al Ministero*", mentre per il vincolo paesaggistico la norma statale di riferimento è il citato art. 27, comma 2, del DPR 380/01, che considera casi diversi ed una ripartizione delle funzioni; infine, per il vincolo



ambientale, l'art. 29, comma 1, della L. 6 dicembre 1991, n. 394, attribuisce la competenza all'ente gestore dell'area naturale protetta.

La Regione Lazio è intervenuta in materia con la legge 15 novembre 2008, n. 15, in materia di vigilanza urbanistico edilizia, il cui l'art. 25 l.r. 15/08 (rubricato *Interventi abusivi su immobili e beni culturali e su immobili soggetti a vincolo paesaggistico di inedificabilità assoluta*), prevede espressamente che: *“Il competente organo del Ministero per i beni e le attività culturali provvede, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, del d.p.r. 380/2001 e successive modifiche, alla vigilanza, ivi compreso l'accertamento dell'abuso e le demolizioni, su: a) immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge; b) immobili dichiarati di interesse culturale ai sensi degli articoli 12, 13 e 14 del d.lgs. 42/2004 e successive modifiche; c) beni di interesse archeologico”*.

In sostanza, in caso di violazione del vincolo apposto su beni di interesse culturale sussiste la competenza esclusiva della Soprintendenza ad eseguire la sanzione demolitoria, ferma restando la competenza delle altre amministrazioni di emanare ordinanze di demolizione per la violazione dei coesistenti vincoli di propria competenza.

La giurisprudenza conferma tale ripartizione di competenze. Proprio in merito all'applicazione dell'art. 27 del DPR 380/01 per lavori eseguiti su immobile vincolato con decreto ministeriale ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. a), del D.Lgs. 42/04 (cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante), un indirizzo giurisprudenziale osserva che *“Nel sistema delineato dall'art. 27 del DPR 380/2001, come già sotto il vigore dell'art. 4 della L. n. 47/1985, il legislatore ha previsto una competenza alternativa tra il Comune e l'Autorità preposta al vincolo paesaggistico in materia di repressione degli abusi perpetrati in zona vincolata, dandosi al contempo carico di evitare la sovrapposizione del concreto esercizio del potere demandato alle due Amministrazioni competenti mediante la prescrizione della previa comunicazione all'Autorità che deve salvaguardare il vincolo, la quale può eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa. Pertanto per gli immobili dichiarati di interesse particolarmente importante la sanzione demolitoria ben può essere irrogata dal Comune, che deve limitarsi a dare avviso alla Soprintendenza, fermo restando che la Soprintendenza dovrà procedere alla fase esecutiva della demolizione - senza che con ciò sia esclusa la competenza provvedimento del Comune - ai sensi dell'ultima parte dell'art. 27 comma 2, come aggiunta dall'articolo 32, commi 44, 45 e 46, legge n. 326 del 2003 (TAR CAMPANIA, Napoli, Sez. IV - 4 febbraio 2010, n. 567).*

In ogni caso, resta inteso che la competenza esclusiva del Ministero ad effettuare la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi non si estende alle eventuali parti del bene non ricomprese



all'interno del decreto che ne dichiara l'interesse culturale; in tal caso si rispande l'esclusiva competenza a provvedere del Parco e dell'autorità preposta alla tutela.

In sostanza, conformemente al ragionamento seguito dai giudici campani, la *ratio* delle norme citate è quella di predisporre un ampliamento della tutela, ponendo in capo a più soggetti la possibilità di reprimere l'abuso con l'emanazione dei provvedimenti previsti dalla legge, ferma restando l'obbligo esclusivo della Soprintendenza ad attivare la fase esecutiva riguardante i beni tutelati ai sensi della Parte II del D.Lgs. 42/04.

Per quanto riguarda il terzo quesito, in merito all'ammissibilità del nulla osta postumo, occorre richiamare quanto già detto in altri pareri analoghi (cfr. *ex multis* parere in materia di rilascio di N.O. "in sanatoria" per opere interne e cambi di destinazione d'uso, prot.n. 423760 del 30 settembre 2011, emanato dalla Direzione ambiente).

Atteso quanto sopra detto, si osserva che il nulla osta del parco è di per sé atto vincolato, rientrante nel *genus* degli atti *latu senso* autorizzatori, con il quale l'ente gestore verifica la conformità dell'intervento richiesto alle previsioni di piano e di regolamento, o, ove questo manchi, alle norme di salvaguardia di cui all'art. 8 l.r. 29/97.

Non vi sono dubbi pertanto sulla necessità e il carattere preventivo del nulla osta, atto amministrativo che garantisce il corretto sviluppo del territorio sul quale insiste l'intervento richiesto in conformità alla normativa vigente. In materia ambientale infatti si assiste ad un'inversione del sistema di vincoli e limiti: posti i divieti stabiliti dalla legge, gli atti del parco hanno la funzione non di proibire le attività vietate, ma di selezionare le attività permesse.

Tale ricostruzione è ormai acclarata in maniera unanime dalla dottrina e dalla giurisprudenza e sembra maggiormente conforme ad una lettura costituzionalmente orientata del bene ambiente, qualificato dalla Corte Costituzionale, alla luce della riforma del titolo V, come un valore costituzionalmente protetto più che una materia in senso tecnico (cfr. *ex multis* sent. Corte Cost. 103/06).

Il nulla osta di cui al più volte citato art. 28 si differenzia anche dall'autorizzazione paesaggistica rilasciata ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/04, che deve valutare se l'intervento richiesto sia compatibile con il vincolo insistente sul territorio, nonché accertare se sia conforme alla normativa dei piani paesistici e del PTPR.

Sul punto fa d'uopo osservare che nei casi espressamente disciplinati dalla legge (che devono ritenersi ipotesi tassative e pertanto insuscettibili di applicazione analogica) di cui all'art. 167, commi 4 e 5, del Dlgs. 42/04, se è possibile prevedere **l'accertamento di compatibilità paesaggistica postumo, tale possibilità non si rinviene per il nulla osta di competenza del**

R



parco, che, come sopra detto, rimane un atto rientrante nel novero del *genus* degli atti autorizzatori naturalmente ed esclusivamente preventivi.

Con l'occasione, si precisa che l'accertamento di compatibilità paesaggistica c.d. "ordinario" ammesso nei casi previsti nell'art. 167, comma 4, del D.Lgs. 42/04, spetta alla direzione regionale territorio e urbanistica e segue le procedure concordate nel Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 18 dicembre 2007 tra la Regione Lazio ed il Ministero per i beni e le attività culturali.

IL DIRETTORE REGIONALE
(Ing. Giuseppe Tanzi)

IL DIRETTORE REGIONALE
(arch. Demetrio Carini)

Il Dirigente dell'area legislativa,
giuridico e conferenze di servizi
(dr.ssa Marina Ajello)

MV/AR/GDP