

**L.R. 6 giugno 2014, n. 13**

La Legge Regionale n. 13/2014 portante il **“Testo Unico della normativa regionale in materia di paesaggio”**, come noto, è finalizzata al riordino delle competenze e delle funzioni attribuite dallo Stato alle Regioni *“in conformità alle disposizioni della Parte III del D.Lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii., di seguito denominato Codice, in applicazione dei principi di leale collaborazione con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, di sussidiarietà e di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa”*.

Il tutto in un’ottica di **semplificazione e di razionalizzazione della legislazione regionale in materia di paesaggio** ed in applicazione dei richiamati principi di leale collaborazione con gli organi statali di riferimento, di sussidiarietà e di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa.

Occorre, tuttavia, rilevare che l’Associazione Avvocati Amministrativisti ha rammostrato le proprie perplessità sul testo del Disegno di Legge in sede di audizione presso la competente Commissione Consigliare Regionale.

**Le linee fondamentali della riforma sono:**

- 1. la ridefinizione del complessivo assetto delle competenze per l’esercizio delle funzioni**

**amministrative della Regione e, in particolare, la ridefinizione della precedente complessa articolazione delle competenze in materia di rilascio delle autorizzazione paesaggistiche suddivisa in base alla precedente ed ora abrogata L.R. n. 20/1991 tra Regione, Province e Comuni.**

Quanto sopra allo scopo di pervenire ad un **riparto di competenze più razionale, semplificato ed organico, basato sull'attribuzione della competenza autorizzatoria in capo alla Regione ed in via residuale ai Comuni, sempreché questi ultimi siano dotati dei requisiti minimi di organizzazione** (responsabile tecnico differenziato da quello in materia urbanistico-edilizia) **e di Commissione Locale del Paesaggio**, prescritti negli art. 146, comma 6, e 148 del Codice Urbani.

La scelta di fondo di attribuzione della competenza autorizzatoria solo in capo a Regioni e Comuni è comunque accompagnata da disposizioni che accentuano il ruolo regionale di indirizzo, coordinamento e formazione e al contempo introducono la significativa novità del ruolo di controllo regionale sull'esercizio delle funzioni delegate ai Comuni ed inoltre, la verifica finale sulla conformità delle opere eseguite rispetto alle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate sia da parte della Regione che da parte dei Comuni.

Il tutto al fine di conseguire un sistema di gestione

delle funzioni in materia di paesaggio in concreto più efficiente ed efficace proprio in quanto contraddistinto da apposite norme di controllo a livello regionale sull'operato dei Comuni, ma anche sugli esiti degli interventi autorizzati dalla Regione.

## 2. La messa a punto di regole e modalità più

aggiornate per la gestione da parte dei Comuni delle funzioni ad essi delegate in materia sia di rilascio di autorizzazioni paesaggistiche (in via residuale rispetto agli interventi riservati ad autorizzazione regionale), sia di vigilanza sugli interventi aventi ad oggetto beni paesaggistici e di irrogazione delle sanzioni in caso di abusi.

Al riguardo è stata ribadita la permanenza dell'indispensabilità dei requisiti di competenza tecnica e di organizzazione, già stabiliti nella L.R. n. 22/2009, in conformità alle citate disposizioni del Codice (art. 146, comma 6, e 148) ma al contempo:

- è stato recepito il nuovo obbligo da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti di esercizio in forma associata o mediante ricorso ad unione di Comuni nel frattempo introdotto dalla normativa statale soprarichiamata;

- è stata ampliata la gamma delle possibili modalità di esercizio delle funzioni delegate ai Comuni con

popolazione superiore ai 5.000 abitanti, attraverso il richiamo alla facoltà di convenzionamento con gli Uffici della Provincia e di altri Enti Pubblici, sempre al fine di incentivare forme di gestione più economiche e razionali.

**3. La conferma in capo alle Province dell'attribuzione delle funzioni di vigilanza, in via sostitutiva, sugli abusi paesaggistici e di controllo della legittimità delle autorizzazioni rilasciate dai Comuni, funzioni già conferite dagli artt. 52 e 53 della L.R. n. 16/2008 (art. 13).**

Ciò in quanto tali funzioni di controllo dell'operato dei comuni presuppongono la terzietà, ma, al contempo, per risultare più efficaci, implicano di essere collocate presso l'ente territorialmente intermedio.

Ciò premesso con riguardo alle linee fondamentali della riforma mi pare opportuno e necessario illustrare brevemente le disposizioni della nuova L.R. n. 13/2014.

### **Articolo 1**

Individua l'oggetto ed i principi ispiratori della legge - già in premessa evidenziati - vale a dire il riordino della legislazione regionale per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di paesaggio *"in conformità alle disposizioni della Parte III del D.Lgs. n. 42/2004 e*

*ss.mm.ii., di seguito denominato Codice, in applicazione dei principi di **leale collaborazione** con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, di **sussidiarietà e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa**".*

Per quanto non disciplinato dal presente testo unico – il comma 2 – indica espressamente che trovano naturalmente applicazione le disposizioni contenute nel Codice Urbani (vale a dire la disciplina statale in materia).

## **Articolo 2**

Elenca tutte le competenze facenti capo alla Regione in materia di salvaguardia, tutela, valorizzazione del paesaggio e di controllo della sua gestione.

**Questo nell'ottica di garantire l'efficienza del sistema rafforzando il ruolo regionale di indirizzo, coordinamento e formazione e introducendo forme di controllo sull'esercizio delle funzioni delegate ai comuni e sulla conformità delle opere eseguite rispetto alle autorizzazioni rilasciate dalla regione stessa.**

## **Articolo 3**

**È disciplinata l'attività della Regione di indirizzo, coordinamento e formazione, che è del tutto coerente con il ruolo assegnato alla Regione dal Codice del Paesaggio.**

Nello specifico occorre evidenziare che l'attività di formazione ed aggiornamento dei tecnici comunali e provinciali competenti all'esercizio delle funzioni in materia di paesaggio, nonché degli esperti inseriti nell'Albo regionale di cui all'art. 7, costituisce uno sviluppo di quanto precedentemente previsto nell'art. 3 della L.R. n. 20/1991.

#### **Articolo 4**

È disciplinata la Commissione Regionale avente competenza consultiva per l'imposizione di vincoli paesaggistici a norma del Codice Urbani e per la loro verifica ed aggiornamento.

Tale Commissione era in precedenza regolata dall'art. 8 della L.R. 16/2009, emanato in attuazione dell'art. 137 del Codice Urbani, che viene abrogato dalla presente L.R. 13/2014.

Nello specifico l'articolo in questione disciplina con precisione il funzionamento e i compiti della Commissione nonché le materie su cui la stessa può formulare proposte e rendere i propri pareri.

#### **Articolo 5**

Provvedimenti della Regione di inibizione o sospensione lavori in vista delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico paesaggistico.

Prevede il mero recepimento delle disposizioni di cui all'art. 150 del Codice Urbani con l'unica novità nel comma 2 ove viene inserito, in aggiunta alle modalità di pubblicazione stabilite dalla fonte statale, il sito informatico della Regione e del Comune interessato.

### **Articolo 6**

Sono specificati gli interventi soggetti ad autorizzazione paesaggistica di competenza regionale.

Le fattispecie che sono state individuate ricomprendono le seguenti tipologie di interventi già in precedenza riservati alla Regione:

- a. quelli di natura pubblica di interesse statale e le grandi infrastrutture di rilevanza regionale;
- b. quelli ricadenti nelle aree demaniali marittime;
- c. quelli già assoggettati ad approvazione regionale dal vigente PTCP o da altri piani territoriali regionali o dai PUC e gli interventi relativi alle attività di cava o di miniera;
- d. quelli soggetti a valutazione di impatto ambientale (via o verifica screening) di cui agli art. 28 e 29 della L.R. n. 16/2008 relativi ad infrastrutture lineari energetiche e ad impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili per i quali è previsto il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Regione nel contesto della procedura di VIA di cui

alla L.R. n. 38/1998 oltrechè nel contesto dei provvedimenti di deroga al PTCP.

Pertanto, rispetto al precedente assetto delle competenze autorizzatorie regionali, la novità più significativa è rappresentata dall'inserimento di tutti gli interventi di natura urbanistica-edilizi soggetti a VIA statale, a VIA regionale o a verifica screening in quanto ricompresi rispettivamente negli allegati 1, 2 e 3 della L.R. n. 38/2008.

Tale scelta è ispirata da finalità di semplificazione e di razionalizzazione e riguarda la contestualizzazione del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica con la positiva pronuncia di VIA.

Al comma 2 è stata contemplata la competenza della Regione sulle istanze di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167, commi 4 e 5 del Codice aventi ad oggetto le tipologie di interventi individuate al comma 1 realizzate in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica.

Al contempo è stato previsto che, in tali ipotesi, le sanzioni pecuniarie dovute in caso di esito positivo dell'istanza di sanatoria devono essere versate alla Regione (in precedenza sempre al Comune anche quando si pronunciava la Regione).

## **Articolo 7**



Ridisciplinato l'Albo regionale degli esperti in materia del paesaggio, nell'ambito del quale i comuni sono tenuti a selezionare i componenti esperti da nominare nelle Commissioni Locali per il paesaggio di cui all'Art. 11.

Viene così sostituita la disciplina di cui all'art. 3 della L.R. n. 20/1991 prevedendo requisiti più specifici per l'iscrizione a detto Albo.

L'articolo prevede nuove figure professionali che possono presentare domanda di iscrizione all'Albo (laddove comunque dimostrino di avere frequentato corsi di specializzazione in materia di paesaggio e di aver svolto attività di progettazione di interventi su immobili soggetti a vincolo).

Le istanze devono comunque essere valutate da una Commissione composta da esperti in materia.

È prevista la decadenza laddove gli esperti non partecipino ingiustificatamente a due successive conferenze di aggiornamento.

### **Articolo 8**

Disciplina i compiti di controllo spettanti alla Regione sull'osservanza, da parte dei Comuni delegati all'esercizio delle competenze in materia di paesaggio, dei requisiti di organizzazione e competenza tecnico-scientifica previsti dal successivo art. 9, comma 2.

La novità più significativa è l'introduzione di un regime di restrizioni al potere di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche che scatta in caso di accertamento da parte della Regione del mancato rispetto comunale dei suddetti requisiti.

In tal caso è sancita l'operatività *ex lege* del divieto per il Comune di rilasciare autorizzazioni paesaggistiche eccedenti gli interventi di restauro e di risanamento conservativo, ferma comunque la possibilità di assentire da parte della Regione la realizzazione di opere pubbliche nonché a tutela della pubblica o privata incolumità.

Nel comma 3 è stata prevista la possibilità del Comune, che sia soggetto al regime di restrizioni di cui al comma 2, di uscire dall'applicazione di tale regime a seguito della sopravvenuta dimostrata ottemperanza dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico scientifica in precedenza menzionati.

Nel comma 4 è stata introdotta una innovativa **forma di controllo da parte della Regione sulla conformità delle opere eseguite rispetto a quelle assentite con autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dalla Regione stessa e, in particolare, in rapporto all'ottemperanza alle prescrizioni regionali, alla cui osservanza sia stato condizionato il rilascio dell'autorizzazione.**

Trattasi di una procedura di verifica finale dell'ottemperanza alle condizioni poste nell'autorizzazione paesaggistica regionale che è stata configurata come presupposto per il conseguimento dell'agibilità degli interventi in sede comunale e che si articola in una serie di adempimenti verifiche puntualmente definite nelle lettere da a) a f) assoggettate a termini certi.

Tale controllo immediatamente successivo all'esecuzione dell'intervento è volto a diminuire il numero delle domande di accertamento di conformità a seguito dell'esecuzione delle opere abusive.

Diventa molto importante ai fini di tale controllo la dichiarazione del tecnico abilitato corredata dalla documentazione fotografica di dettaglio.

Se nel termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento la Regione non si pronuncia la verifica delle opere deve ritenersi positivamente conclusa.

## **Articolo 9**

Sono specificate le funzioni (residuali) delegate ai Comuni.

Tale delega è subordinata al possesso dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica di cui al comma 2 in applicazione di quanto previsto dall'art. 146, comma 6, del Codice Urbani.

Nel comma 2 viene specificato che per l'esercizio delle funzioni delegate i Comuni:

- devono essere dotati di C.L.P.;
- devono disporre di un responsabile tecnico dei procedimenti in materia paesaggistica.

### **Articolo 10**

Disciplina le modalità per l'esercizio da parte dei Comuni delle funzioni ad essi delegate dall'art. 9 recependo, dalla già citata normativa statale sul riassetto degli enti locali, il nuovo obbligo per i comuni fino a 5.000 abitanti di **esercizio in forma associata anche di tale funzione autorizzatoria**: ciò in quanto, la funzione di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, sebbene regolata da normativa statale distinta ed autonoma (Codice Urbani) rispetto a quella urbanistico-edilizia (DPR 380/2001) è soggetta a speciali regole di organizzazione imposte dalla ridetta normativa statale di settore (art. 9, comma 2).

Nel comma 3 è inserita anche per i Comuni la nuova forma di verifica finale sulla conformità delle opere eseguite rispetto alle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate, in coerenza con quanto già previsto per la Regione (art. 8).

### **Articolo 11**

Commissioni Locali per il Paesaggio (art. 2 della L.R. n. 22/2009) novità:

- a. **obbligo per comuni fino a 5.000 abitanti di istituzione di Commissione Locale per il Paesaggio in forma associata o mediante riunione di comuni;**
- b. **contenuto obbligatorio del loro parere (verifica della compatibilità dell'intervento con la disciplina del PTCP e il tipo specifico di vincolo paesaggistico operante) congruamente motivato;**
- c. fissazione con provvedimento della Giunta regionale di ulteriori disposizioni di dettaglio per il funzionamento delle commissioni e per lo svolgimento dei relativi compiti.

## **Articolo 12**

Delega ai comuni per l'esercizio delle funzioni di vigilanza in via primaria sugli abusi paesaggistici e di irrogazione dei provvedimenti cautelari e sanzionatori a norma del codice urbani (già previste dall'art. 1 della L.R. n. 20/1991).

Tale delega è coerente con i compiti di vigilanza in materia urbanistico edilizia già spettanti ai comuni in base al T.U. edilizia e alla L.R. n. 16/2008 fermi i poteri di controllo in via sostitutiva già attribuiti alle province (art 13).

### **Articolo 13**

Conferma le funzioni di vigilanza (in via sostitutiva) in capo alle Province (vale a dire in caso di inerzia da parte dei Comuni) sugli abusi paesaggistici e di controllo della legittimità delle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dai Comuni.

Modalità e termini di cui agli artt. 52 e 53 della L.R. n. 16/2008.

Obbligo di notifica dei provvedimenti assunti dalla Provincia anche alla Regione ed alla Soprintendenza per l'esercizio delle funzioni di vigilanza anche di competenza di tali Amministrazioni.

### **Articolo 14**

Modifiche all'art. 8, comma 1, della L.R. n. 13/1999 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, rinascimento degli arenili protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti).

### **Articolo 15**

Disposizioni transitorie e finali della presente legge.

- a. Al fine di evitare discriminazione dei comuni privi di risorse per modificare i piani è stato previsto che nei comuni aventi strumento urbanistico generale privo di disciplina paesistica di livello puntuale, decorso 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di

modifica alla L.R. n. 36/1997 sono previste restrizioni nel rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche;

- b. continuità dell'operatività delle C.L.P. attualmente istituite fino alla scadenza del termine quinquennale di loro naturale durata, ma al contempo è sancito l'obbligo per i Comuni fino a 5.000 abitanti di istituire tali commissioni in forma associata o mediante unione di comuni entro un anno dall'entrata in vigore della legge pena l'applicazione del regime delle restrizioni di cui all'art. 8;
- c. obbligo di istituire le C.L.P. entro due mesi per i comuni che non ne sono dotati, altrimenti regime di restrizioni di cui all'art. 8;
- d. medesimo regime di restrizioni ove i comuni fino a 5.000 abitanti non istituiscano le Commissioni Locali per il Paesaggio in forma associata o mediante unione di Comuni;
- e. **inapplicabilità del nuovo regime introdotto dalla presente legge nei confronti dei procedimenti sia di rilascio di autorizzazioni paesaggistiche o di sanatoria paesaggistica già presentate alla data di entrata in vigore (26 giugno 2014), sia di vigilanza e di irrogazione delle sanzioni paesaggistiche: ciò al fine di consentire, per ragioni di economia amministrativa, la conclusione di tali procedimenti da parte delle**

**Amministrazioni a seconda dei casi in precedenza competenti in applicazione delle regole vigenti all'obbligo del loro avvio;**

- f. termine di 90 giorni dall'entrata in vigore per la nomina della Commissione Regionale in sostituzione di quella attualmente nominata;
- g. sostituzione da parte della Regione dell'attuale albo regionale entro il 30 aprile 2015;
- h. i soggetti interessati all'iscrizione nel ridetto Albo regionale devono presentare l'istanza entro il 31 gennaio 2015.

**Articolo 16**

Disposizioni abrogate.

L'entrata in vigore della nuova legge ha comportato fra l'altro – salvo quanto previsto dalle disposizioni transitorie - l'abrogazione dell'intera L.R. n. 20/1991 contenente la gran parte della normativa sul riparto delle competenze in materia, sulle modalità di esercizio delle competenze delegate ai Comuni e Province e sui poteri di controllo dell'esercizio di tali funzioni.

Disposizione residuale *“è abrogata ogni altra disposizione incompatibile con le norme del presente testo unico”*.