

# Tutela del paesaggio e gestione urbanistico-edilizia nei Comuni: profili organizzativi

*Anna Mele*

## *Sommario*

*1. La scelta del legislatore regionale: attribuzione della competenza autorizzativa ai Comuni – 2. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio e lo sfavore verso i Comuni – 3. La verifica dei requisiti da parte della Regione Emilia-Romagna. Le considerazioni preliminari – 3.1. La verifica dei requisiti da parte della Regione Emilia-Romagna. Le indicazioni ai Comuni – 4. Esiti della verifica regionale – 5. La legge regionale 23/2009: la conferma della scelta.*

## *1. La scelta del legislatore regionale: attribuzione della competenza autorizzativa ai Comuni*

La Regione Emilia-Romagna ha delegato ai Comuni le funzioni amministrative relative alla gestione della tutela del paesaggio fin dal 1978, con la legge regionale n. 26.

La scelta fatta allora dal legislatore regionale, e mai più modificata, si basava sulla convinzione che i Comuni, in considerazione della vicinanza ai cittadini e della conoscenza specifica del territorio, fossero gli enti in grado di svolgere in maniera adeguata le funzioni relative alla gestione della tutela del paesaggio, in collegamento alle altre attività legate alla trasformazione del territorio che incidono sul territorio comunale. Vengono, cioè, riconosciute la capacità e l'idoneità del livello comunale di governare complessivamente il territorio di competenza, sollecitandone la piena responsabilizzazione nei confronti del proprio territorio e dei cittadini che lo abitano, considerato che già sono dotati della responsabilità in merito allo sviluppo urbanistico dei loro stessi territori.

Questa impostazione dell'ordinamento della Regione Emilia-Romagna non ha subito modifiche dal 1978 fino ad oggi. Anzi, la legislazione

regionale degli anni successivi si è basata su questo principio per definire la struttura organizzativa istituzionale delle funzioni amministrative in tema di tutela del paesaggio.

La legge regionale 30 novembre 2009, n. 23, di cui oggi si tratta, ha, quindi, semplicemente confermato, con l'art. 40-*decies*, la delega ai Comuni di tutte le attività relative alla gestione della tutela paesaggistica. La novità da registrare, in questa prospettiva di continuità, è che la legge promuove l'esercizio unificato delle funzioni amministrative nei confronti delle forme associative tra i Comuni, nel solco dei principi fissati dalla legge regionale 10/2008, che ha disciplinato il riordino territoriale e la razionalizzazione delle funzioni. Per questo motivo, la l.r. 23/2009 prevede espressamente la facoltà da parte dei Comuni di delegare, attraverso i Consigli comunali, le funzioni amministrative relative al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica alle eventuali Unioni di Comuni, al fine sia di semplificare l'organizzazione tecnica predisposta per le attività relative, sia di attribuirle ad ambiti che risultino ottimali per l'esercizio della funzione.

## *2. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio e lo sfavore verso i Comuni*

Con la modifica del 2008 al Codice dei beni culturali e del paesaggio, come noto, il legislatore statale ha deciso di attribuire la funzione di rilascio dell'autorizzazione in via principale alla Regione. La norma prevede che la Regione possa delegarla a forme istituzionali intermedie, quali la Provincia ovvero le eventuali forme associative e di cooperazione fra gli enti locali presenti sul territorio.

Il carattere straordinario della possibilità di delegare la funzione ai Comuni – che peraltro denota lo sfavore da sempre registrato dello Stato nei confronti dei Comuni in tale materia – già contemplato dal primo correttivo al Codice (2006), viene pienamente confermato dalla modifica del 2008, quando si prevede espressamente che la delega della funzione al Comune è legittimata soltanto se la Regione abbia previamente verificata la sussistenza, nei Comuni stessi, di due condizioni specificate all'art. 146, comma 6:

1) la presenza all'interno della organizzazione comunale di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche;

2) la capacità di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica e l'esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

La verifica di sussistenza dei requisiti indicati è attività prevista come obbligatoria dall'art. 159 del Codice, così come modificato dal correttivo del 2008. Tale norma, nel disciplinare la procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in via transitoria (che ha trovato applicazione fino al 31 dicembre 2009), ha stabilito che le Regioni dovessero provvedere, entro il 31 dicembre 2008, a verificare, nei soggetti delegati all'esercizio della funzione autorizzatoria in materia di paesaggio, dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica stabiliti all'art. 146, comma 6, apportando, in conseguenza di tale verifica, le eventuali necessarie modificazioni all'assetto della funzione delegata. Lo stesso articolo aveva previsto, inoltre, che in mancanza di tale verifica da parte della Regione, le eventuali deleghe già in essere alla stessa data del 31 dicembre 2008 dovessero intendersi decadute.

La scelta del legislatore statale, quindi, dal 2006 in avanti è stata progressivamente nel segno dell'accentramento delle competenze in materia di gestione della tutela del paesaggio. Con una modalità che, avendo come fondamento la prevalenza a livello costituzionale dell'interesse della tutela del paesaggio, nella previsione dell'art. 9, e sulla base degli ulteriori principi costituzionali che presiedono all'allocatione delle funzioni amministrative, decide di rafforzare in questa materia l'adeguatezza e la differenziazione delle competenze, assegnando un valore secondario al principio di sussidiarietà.

### ***3. La verifica dei requisiti da parte della Regione Emilia-Romagna. Le considerazioni preliminari***

La Regione Emilia-Romagna, come tutte le altre Regioni, è stata così messa nelle condizioni di dover svolgere le verifiche chieste dal Codice. Si è proceduto partendo da due considerazioni di base:

– in primo luogo, con l'art. 3 della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 la Regione ha disposto l'istituzione, presso ogni Comune, della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, quale organo consultivo che ha il compito, tra l'altro, di esprimere il pro-

prio parere in merito alla valutazione della compatibilità paesaggistica degli interventi edilizi proposti all'interno delle aree vincolate paesaggisticamente. Si tratta di un organismo che ha, quindi, un ruolo fondamentale all'interno del procedimento amministrativo di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, del quale è necessario sottolineare il carattere, previsto dalla norma regionale, tecnico ed esterno all'organizzazione dell'amministrazione comunale;

– altro dato di partenza importante è stata la considerazione dell'evidente difficoltà, per molti Comuni emiliano-romagnoli, di disporre di strutture tecniche che si occupino in maniera adeguata ed autonoma, come richiederebbe il Codice, dei procedimenti tesi all'emanazione dell'autorizzazione paesaggistica e dei titoli abilitativi edilizi, e ciò a causa della dimensione territoriale, dell'organizzazione tecnico-amministrativa, della dotazione organica di personale, tenendo anche conto dei vincoli di natura programmatica e finanziaria.

### ***3.1. La verifica dei requisiti da parte della Regione Emilia-Romagna. Le indicazioni ai Comuni***

Sulla base di tali considerazioni, quindi, la Regione – stante comunque l'obbligatorietà stabilita dalla legge nazionale di assicurare la differenziazione tra l'organismo che esprime la valutazione di ordine tecnico-scientifico e la struttura tecnica – ha ritenuto che la Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, istituita e nominata ai sensi dell'art. 3 della l.r. 31/2002, sia l'organismo che consente di considerare adeguata la struttura comunale dal punto di vista tecnico-scientifico, così come richiesto dal Codice, rafforzando la separatezza tra la valutazione degli aspetti paesaggistici e l'esercizio di funzioni amministrative relative al rilascio del titolo abilitativo edilizio, in quanto organo esterno e autonomo rispetto alla struttura del Comune.

Su tale premessa, la Regione, con la direttiva n. 1676 del 20 ottobre 2008, nel confermare l'obbligatorietà dell'istituzione della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio presso tutti i Comuni, ha fornito i criteri finalizzati alla nomina dei componenti delle stesse Commissioni, specificando i requisiti formali e di esperienza che devono essere richiesti e garantiti da parte dei membri della Commissione stessa. Questo al fine di garantire la presenza all'interno della

Commissione di componenti in possesso della necessaria preparazione tecnico-scientifica, fondamentale per le attività che l'organo deve svolgere.

A tal riguardo è appena il caso di ricordare che, successivamente all'istituzione della Commissione da parte della l.r. 31/2002, il Codice, già nell'originaria versione del 2004, aveva previsto all'art. 148 l'istituzione presso l'autorità competente di una commissione omologa, chiamata Commissione locale per il paesaggio. È anche vero che progressivamente, con i correttivi successivi al Codice, tale organismo ha perso di significato, passando da potenziale sede di semplificazione e di confronto tra gli enti coinvolti nella gestione della tutela del paesaggio<sup>1</sup>, ad essere considerato quale organo consultivo in materia solo eventualmente previsto dalle legislazioni regionali. Questa scelta è in netta contraddizione con l'importanza che, al contrario, l'organo riveste all'interno del procedimento amministrativo di rilascio dell'autorizzazione nella nostra Regione, in quanto la funzione della Commissione è di dare supporto scientifico alla struttura tecnica comunale, arricchendo le potenzialità della valutazione paesaggistica degli interventi. A questo proposito, si deve sottolineare che la l.r. 23/2009 prevede un rafforzamento della funzione della Commissione comunale, quando al comma 6 dell'art. 40-*undecies* stabilisce che il parere della Commissione debba essere riportato, quale documentazione fondamentale dell'interno della Relazione tecnica illustrativa<sup>2</sup> di cui all'art. 146, comma 7, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Ritornando alla direttiva 1676/2008, deve essere sottolineato che con essa la Regione ha individuato le condizioni, vincolanti per i Comuni,

---

(1) Il testo dell'art. 148 originario prevedeva infatti che, qualora la Soprintendenza facesse parte della Commissione locale per il paesaggio, l'autorizzazione rilasciata diventava definitiva e non doveva essere oggetto di ulteriori controlli.

(2) L'art. 146, comma 7, del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che l'autorità competente al rilascio invii alla Soprintendenza, insieme alla documentazione presentata dal richiedente, anche una Relazione tecnica illustrativa. Non essendo specificato dalla norma stessa in cosa consista tale Relazione, si ritiene di dover intendere che essa debba consistere: nella documentazione, nella esposizione della motivazione della scelta effettuata dal Comune, con la conseguente proposta di rilascio o di diniego alla istanza di autorizzazione, e nel parere della Commissione della qualità architettonica e del paesaggio.

cui questi devono uniformarsi ai fini del proseguimento dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione della tutela del paesaggio.

È stato, infatti, chiesto ai Comuni di certificare, entro i termini temporali fissati dalla norma, la loro condizione in merito ai requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica stabiliti all'art. 146, comma 6, e in particolare si è chiesto ai Comuni di:

*a)* attribuire l'esercizio della funzione amministrativa a strutture con adeguato livello di competenza tecnico-scientifica: in primo luogo, il Codice richiede che venga affidata la funzione di istruttoria delle istanze di autorizzazione in materia paesaggistica a strutture comunali competenti dal punto di vista tecnico-scientifico. Si è ritenuto che i Comuni debbano, pertanto, garantire la preparazione tecnica degli uffici che svolgono tale attività istruttoria. In applicazione della normativa regionale, la struttura comunale deve avvalersi della competenza tecnico-scientifica della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, istituita in attuazione dell'art. 3 della l.r. 25 novembre 2002, n. 31 e adeguata ai criteri fissati dalla direttiva stessa;

*b)* differenziare l'attività di tutela paesaggistica e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia: la seconda condizione richiesta dal Codice per poter delegare ai Comuni la funzione di rilascio dell'autorizzazione, è che questi garantiscano la differenziazione tra i procedimenti paesaggistico e urbanistico-edilizio. Questa condizione nasce dalla richiesta del Codice di non confondere i due procedimenti di cui uno, quello paesaggistico, è autonomo e presupposto giuridico rispetto al procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio, il quale deve essere rilasciato solo a seguito della positiva conclusione del procedimento relativo all'autorizzazione paesaggistica (vedi art. 146, comma 4, del Codice).

Come sopra già chiarito, si ritiene che tale condizione sia già soddisfatta dall'istituzione della Commissione comunale per la qualità architettonica e il paesaggio, in quanto, in base alla legge regionale che ne disciplina composizione e competenze, i componenti dell'organo consultivo devono essere esclusivamente tecnici di elevata competenza e specializzazione, di norma esterni alle strutture amministrative comunali, non essendo consentita la nomina di soggetti che ricoprono cariche politico-istituzionali.

Sempre con l'obiettivo di garantire la differenziazione richiesta, è stato chiesto ai Comuni di individuare e nominare differenti responsabili per i due distinti procedimenti, in modo che l'istruttoria e eventualmente la decisione in merito all'autorizzazione paesaggistica possa essere distinta e enucleata all'interno del più complesso procedimento amministrativo che porta al rilascio del titolo abilitativo, rispetto al quale, dicevamo, l'autorizzazione è premessa imprescindibile.

Molti Comuni della Regione potrebbero però non avere una organizzazione tecnico-amministrativa così complessa da permettere l'individuazione di due diversi responsabili per i due distinti procedimenti. In tal senso, la direttiva regionale ha indicato ai Comuni la strada della realizzazione di forme istituzionali consorziate o convenzionate finalizzate alla costituzione di una unica struttura tecnica cui viene attribuita la funzione di istruttoria delle istanze, almeno nei casi in cui i Comuni siano di ridotte dimensioni, ovvero qualora lo ritenessero comunque opportuno per lo svolgimento della funzione. È anche stato suggerito, in alternativa, di prevedere l'attribuzione dei compiti istruttori a una struttura già esistente presso altro Comune, nell'ambito delle forme associative previste dalle leggi regionali e nazionali, con particolare riguardo alle Unioni di Comuni e funzioni di cui alla l.r. 30 giugno 2008, n. 10. Altra possibilità proposta ai Comuni è stata quella di individuare tale attribuzione congiunta delle funzioni sulla base dei sistemi ovvero delle Unità di paesaggio individuate dal PTPR, dal PTCP e dei Parchi presenti sul territorio.

Si deve, in ogni caso, sottolineare che l'art. 40-*undecies*, comma 9, stabilisce che i Comuni interessati da ambiti intercomunali individuati ai sensi dell'art. 13, comma 3, della stessa l.r. 20/2000 sono tenuti all'istituzione e gestione, in forma associata, di un'unica Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio.

#### *4. Esiti della verifica regionale*

La verifica regionale, iniziata subito a seguito dell'emanazione del correttivo al Codice del 2008, è proseguita fino alla data del 31 dicembre 2009, così prorogata dalle modifiche susseguitesesi dell'art. 159 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Oltre alla direttiva 1676/2008, gli uffici regionali preposti sono stati impegnati in una intensa attività di divulgazione e di supporto e consulenza nei confronti dei Comuni,

con l'obiettivo di individuare le scelte tecniche e operative più funzionali e rispondenti alle indicazioni fornite.

Il termine per la verifica, come detto, è stato prorogato ben due volte. La Regione ha però deciso di dare atto, con due provvedimenti intermedi, dell'attività dei Comuni che sono risultati adeguati alle scadenze del 31 dicembre 2008 e quindi del 30 giugno 2009.

Tutta l'attività svolta ha portato alla data ultima fissata dal Codice alle seguenti conclusioni:

- la quasi totalità dei Comuni della Regione si sono attivati per certificare la loro adeguatezza alle condizioni fissate dal Codice e dalla direttiva regionale, procedendo anche, in alcuni casi, a intraprendere le modificazioni necessarie sia nella composizione della Commissione sia nell'organizzazione della struttura tecnica comunale. Questi Comuni, quindi, sono stati confermati nell'esercizio delle funzioni amministrative di gestione della tutela del paesaggio, delegate dal 1978;
- quindici Comuni sono risultati ancora non adeguati alla data del 31 dicembre 2009 alle condizioni richieste: per questi Comuni, con successiva deliberazione, la Giunta regionale ha individuato le misure da assumere nei loro confronti. È stato infatti previsto che l'esercizio delle funzioni relative al rilascio dell'autorizzazione dovessero essere assunte direttamente dalla Regione, attraverso l'attività tecnica degli uffici regionali competenti, fino alla data del 30 giugno 2010, termine ultimo, alla scadenza del quale i Comuni che dovessero mantenere la loro condizione di inadeguatezza, non saranno riconfermati nella delega di funzione.

Per chiarire la permanenza di Comuni non adeguati ai suddetti criteri, si deve sottolineare, intanto, che tali amministrazioni comunali alla data del 31 dicembre 2009 erano in fase di definizione dell'*iter* di adeguamento ai requisiti fissati, e, pertanto, si ritiene che non ci saranno problemi, allo scadere del termine fissato dalla Regione, a confermare anche per loro la delega alle funzioni amministrative autorizzatorie<sup>3</sup>.

---

(3) Si vuole qui dare atto che in effetti alla data di scadenza del termine ultimo fissato dalla Giunta regionale (30 giugno 2010) è stata definita la verifica regionale in merito alla sussistenza dei requisiti richiesti dal Codice. Con la determinazione del Direttore generale competente del 1° luglio 2010, n. 7113, si è dato atto dell'avvenuto adeguamento da parte di tutti i Comuni della Regione.

Dall'esame delle risposte ottenute dai Comuni, si deve rilevare che molti di essi (per l'esattezza 63 Comuni), hanno realizzato forme varie di esercizio congiunto delle funzioni. In particolare, sei sono i casi nei quali l'associazione di funzioni deriva da forme già istituzionalizzate di Unioni di Comuni o Comunità montane o Consorzi. Mentre quindici sono le forme di associazione realizzate *ad hoc*, proprio per sopperire alla carenza organizzativa di alcuni enti di consistenza minore, ovvero per realizzare quella forma di attività congiunta su territori che risultano ottimali dal punto di vista della funzione da svolgere. Ventuno sono quindi le forme associative che a diverso titolo svolgono la funzione di cui si tratta in forma associata. Tra tutte queste situazioni che sono state registrate, si evidenzia che sono stati riscontrati casi nei quali i Comuni hanno realizzato in modalità intercomunale sia le strutture tecniche sia le Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio, e casi nei quali, al contrario, solo una delle due (o struttura tecnica o Commissione) è stata realizzata in forma associata.

##### ***5. La legge regionale 23/2009: la conferma della scelta***

La l.r. 23/2009 ha preso atto della richiesta del Codice e della situazione evidenziata dall'attività di verifica regionale. Infatti, la legge, confermando la delega ai Comuni in materia di gestione della tutela del paesaggio, tiene conto della necessità che questi assicurino l'adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche e garantiscano la differenziazione richiesta dal Codice. Come si diceva all'inizio, la norma regionale prevede, in aggiunta, la possibilità per i Comuni di delegare le stesse funzioni alle Unioni di Comuni, con il fine quindi di individuare ambiti territoriali ottimali per l'esercizio della funzione e di realizzarla in maniera associata. Infine ai Comuni (e alle Unioni di Comuni) è anche data la facoltà di istituire Commissioni per la qualità architettonica e il paesaggio per ambiti sovracomunali.

Come è chiaro, il legislatore regionale non ha avuto dubbi nel confermare la competenza della gestione della tutela del paesaggio in capo ai Comuni. In quest'ottica, però, la Regione ritiene di voler rinsaldare l'attività di vigilanza sull'attività dei Comuni, proprio al fine di rendere più trasparente l'azione regionale in materia di tutela.

